

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

लोक प्रशासन

(सिद्धान्त तथा व्यवहार)

PUBLIC ADMINISTRATION

(Theory and Practice)

लेखक

चन्द्र प्रकाश भाभरी,

एम० ए०, पी एच० डी०

प्रेमर, राजनीतिशास्त्र विभाग,

राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर ।

तृतीय संशोधित तथा परिवर्द्धित संस्करण १९६४



जय प्रकाश नाथ एण्ड कम्पनी,

पुस्तक प्रकाशक

.....

मेरठ

AUTHOR

All rights reserved—No part of this book may be reproduced in any form without permission in writing from the publisher, the author

Other Books by the Same Author

- 1 Parliamentary Control over Finance in India (A Study in Financial Administration)
- 2 Parliamentary Control over State Enterprise in India (A Study in Public Administration)
- 3 Substance of Hindu Polity

Thoroughly Revised and Enlarged
Third Edition July, 1964
Price Rs. 12 50 Paise only

Published by
K. N. GUPTA
For
Jai Prakash Nath & Co.,
MEERUT

Printed by
C Gupta Printing Press
MEERUT

तृतीय हिन्दी संस्करण की भूमिका

प्रस्तुत पुस्तक 'लोक-प्रशासन' (Public Administration) नामक मेरी अंग्रेजी पुस्तक का हिन्दी अनुवाद है। पुस्तक के अंग्रेजी संस्करण का सभी क्षेत्रों में काफी स्वागत किया गया तथा इस सम्बन्ध में हैदराबाद, पूना व बम्बई आदि से छात्रों एवं अन्य पाठकों के प्रशंसा-पत्र भी आये। मैं उन सभी छात्रों, अध्यापकों, विभिन्न समाचार-पत्रों तथा पत्रिकाओं का आभारी हूँ जिन्होंने मेरी अंग्रेजी पुस्तक का स्वागत किया है।

भारतीय विश्वविद्यालयों में अब हिन्दी भाषा ही अधिकाधिक रूप में शिक्षा का माध्यम होती जा रही है, अतः छात्रों एवं अन्य पाठकों के सम्मुख एक पुस्तक का तीसरा हिन्दी संस्करण उपस्थित करते हुए मुझे अत्यन्त प्रसन्नता हो रही है। इस पुस्तक में सन् १९६४ तक के अद्ययावक तथ्यों (up-to-date-facts) का समावेश किया गया है।

अंग्रेजी पुस्तक का हिन्दी रूपान्तर करते समय, अंग्रेजी के पारिभाषिक शब्दों का अनुवाद करने में हिन्दी के उपयुक्त एवं प्रामाणिक शब्दों की समस्या प्रायः सामने आती है। इस पुस्तक में अधिकांश हिन्दी के उन विशिष्ट एवं पारिभाषिक शब्दों का प्रयोग किया गया है जोकि भारत सरकार की पारिभाषिक शब्दावली (Technical Terminology) की विशेषतः समिति द्वारा स्वीकार किये गये हैं। हिन्दी अनुवाद पिटार्पियों को आस हो मने, इसलिये चीपों एवं हिन्दी के पारिभाषिक शब्दों के आने कोष्ठकों में अंग्रेजी शब्द भी दे दिये गये हैं। इस प्रकार प्रस्तुत पुस्तक की भाषा को, स्नातकोत्तर कक्षाओं के उच्चतर का ध्यान रखते हुए, तथा समय सरल, सुबोध एवं रसिक बनाने का पूर्ण प्रयास किया गया है। मुझे पूर्ण आशा है कि 'लोक-प्रशासन' का यह हिन्दी संस्करण भी अंग्रेजी संस्करण की भाँति ही उपयोगी, मूल्यवान तथा लोकप्रिय सिद्ध होगा।

इस पुस्तक के हिन्दी अनुवाद के लिए मैं श्री अमरन्त लाल जैन, एम० ए० भरथरा तथा विपिन चन्द्र, एम० ए० लखनऊ, मरठ कॉलेज, मेरठ का अत्यन्त आभारी हूँ जिन्होंने कि इस पुस्तक के हिन्दी अनुवाद के कठिन कार्य का उत्तरदायित्व अपने ऊपर लिया और इस कार्य को सतत परिश्रम तथा पूर्ण उत्साह व लगन के साथ किया। इस हिन्दी संस्करण के तीसरे प्रकाशन का पूर्ण श्रेय परम सहयोगी मित्र श्री कान्तीनाथ गुप्ता को है जिसका मैं हृदय से आभारी हूँ।

मुझे आशा है कि हिन्दी में प्रशासन के साहित्य-क्षेत्र में इस पुस्तक को प्रमुख स्थान प्राप्त होगा। पुस्तक के सम्बन्ध में आने वाले सुझावों का मैं हार्दिक स्वागत करूँगा।

जयपुर

१ जुलाई, १९६४

चन्द्र प्रकाश भाभरी

अंग्रेजी के प्रथम संस्करण की भूमिका

‘लोक प्रशासन’ के सिद्धान्त तथा व्यवहार पर लिखी गई यह पुस्तक पाठकों के सम्मुख रखते हुए मुझे बड़ी प्रसन्नता हो रही है। यह पुस्तक मुख्य रूप से भारतीय विश्व-विद्यालयों के छात्रों के लिए लिखी गई है। इस पुस्तक में, यद्यपि ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका की प्रशासकीय समस्याओं का विशद विवेचन किया गया है, तथापि, भारतीय प्रशासन की समस्याओं पर इसमें विशेष रूप से ध्यान दिया गया है। भारतीय प्रशासन पद्धति के धनक उदाहरण देकर पुस्तक के विषय की छात्रों के लिए सरल, सुवोच एवं सुग्राह्य बनाने का पूर्ण प्रयास किया गया है।

यह पुस्तक चार भागों में विभाजित है। प्रथम भाग में प्रशासन के ढाँचे तथा संगठन की सैद्धान्तिक समस्याओं पर विचार किया गया है; दूसरे में लोक सेवा वर्ग प्रशासन की समस्याओं का तीसरे में वित्तीय प्रशासन की समस्याओं का और चौथे भाग में नागरिक तथा प्रशासन के बीच के सम्बन्धों का विवेचन किया गया है।

पुस्तक के अन्त में छूने हुए ग्रंथों की एक सूची भी दी गई है जिससे कि छात्रों को प्रस्तुत पुस्तक में विवेचन की गई विभिन्न समस्याओं के बारे में विस्तृत ज्ञान प्राप्त करने के लिए अधिवृत्त ग्रंथों एवं कृतियों का अध्ययन करने को प्रोत्साहन मिले। अन्त में, मैं मेरठ कालिज के पुस्तकालय के पुस्तकालयाध्यक्ष एवं कर्म-चारीवर्ग की तथा नई दिल्ली स्थित लोक-प्रशासन की भारतीय संस्था के अधिकारी वर्ग को हार्दिक धन्यवाद देता हूँ जिनके द्वारा कि मुझे अनेक ऐसी परिचायकों तथा सरकारी रिपोर्टों आदि से जानकारी प्राप्त करने की सुविधाएँ प्रदान गईं, जोंकि इस पुस्तक के लिखने के लिये अत्यन्त आवश्यक थी।

इस पुस्तक की उत्पत्ति के सम्बन्ध में आने वाले सुझावों के लिए मैं पाठकों का अत्यन्त आभारी रहूँगा।

लक्ष्मी भवन,
छीपी जालाब, मेरठ

अनुर प्रकाश भांभरी

विषय-सूची

भाग १

लोक प्रशासन

पृष्ठ

१

अध्याय १ : लोक प्रशासन का अर्थ, प्रकृति तथा क्षेत्र

प्रारम्भिक भूमिका, प्रशासन लोक प्रशासन की परिभाषा, प्रशासन के अर्थ के विषय में लेखकों के विचार, लोक प्रशासन का क्षेत्र, लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'POSDCORB' विचार, 'POSDCORB' विचार की आलोचना, लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन, लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में भेद, क्या लोक प्रशासन एक विज्ञान है ? लोक प्रशासन के अध्ययन के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण, राजनीति तथा प्रशासन का विभाजन और निष्कर्ष ।

अध्याय २ : मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका महाप्रबन्धक के रूप में : २७

भूमिका, मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय बर्तव्य, मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका का कार्यालय, संयुक्त राज्य अमेरिका के मुख्य निष्पादक का कार्यालय, इंग्लैंड में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय, भारत में मन्त्रि परिषद् सचिवालय, सगठन तथा प्रणाली सभाग, सैनिक प्रशासना, आर्थिक प्रशासना ।

अध्याय ३ : सगठन की कुछ सामान्य समस्याएँ :

४४

भूमिका, सगठन की समस्या के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण—उरविक का दृष्टिकोण, इस दृष्टिकोण की आलोचना, सगठन के आन्तरिक संचालन की कुछ मुख्य समस्याएँ, प्राधिकार, प्राधिकार में पूर्ण सन्तुलन होना चाहिए, नेतृत्व, पद-सोपान अथवा क्रमिक प्रक्रिया का सिद्धान्त, समन्वय या समायोजन, समायोजन स्थापना की विधियाँ, हस्तान्तरण, निर्णय लेना, संचार, देख-रेख व नियन्त्रण, सगठन के आधार, निष्कर्ष, आदेश की एकता, नियन्त्रण का क्षेत्र, एकीकृत व्यवस्था बनाम स्वतन्त्र व्यवस्था, पुनर्गठन, सगठन के रूप ।

अध्याय ४ : सूत्र तथा स्टाफ :

८२

सूत्र तथा स्टाफ का अर्थ, सूत्र तथा स्टाफ के बीच भेद के विषय में कुछ सावधानी, सामान्य स्टाफ, सहायक स्टाफ, विशिष्ट अथवा तकनीकी स्टाफ, निष्कर्ष स्टाफ अभिवरणों के विषय में कुछ भ्रम ।

अध्याय ५ : विभाग :

८५

विभागीय संगठन के वैकल्पिक आधार (१) कार्य अथवा उद्देश्य—विभागीय संगठन के आधार के रूप में, (२) प्रक्रिया—विभागीय संगठन के आधार के रूप में, (३) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति—विभागीय संगठन के आधार के रूप में, (४) क्षेत्र अथवा प्रदेश—विभागीय संगठन के रूप में, भारत सरकार में विभाग का संगठन, भारत सरकार के मन्त्रालय तथा विभाग, विदेश मन्त्रालय, गृह अथवा स्वराष्ट्र मन्त्रालय, प्रतिरक्षा मन्त्रालय, वित्त-मन्त्रालय, सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय, मन्त्रालय का संगठन ।

अध्याय ६ : व्यूरी तथा मण्डल अथवा आयोज प्रणाली का संगठन :

११८

एक बनाम अनेक अध्यक्ष, व्यूरी प्रणाली के संगठन के लाभ, मण्डल अथवा आयोज या बहुल प्रणाली की अक्षमता के लाभ, मण्डलीय पद्धति की हानियाँ, मण्डलों की सदस्यता, मण्डलों अथवा आयोजों की निम्ने ।

अध्याय ७ : स्वतन्त्र नियामकीय आयोग :

१२६

भूमिका, राष्ट्रपति, कांग्रेस अथवा न्यायपालिका से आयोगों का सम्बन्ध, कांग्रेस और आयोग, राष्ट्रपति और आयोग न्यायपालिका और आयोग, नियामकीय कार्य की प्रकृति तथा मंचालन, स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की स्थापना के कारण, स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की आलोचना, निष्कर्ष ।

अध्याय ८ : सरकारी उद्यमों का प्रशासन

१३५

सरकारी उद्यमों में प्रबन्ध के स्वरूप, विभागीय प्रबन्ध, सरकारी निगम, संयुक्त पूंजी कम्पनी, मिश्रित संयुक्त पूंजी कम्पनी, संचालन ठेका सरकारी उद्यम पर मन्त्रीय नियन्त्रण, मसदीय नियन्त्रण, सरकारी निगमों पर मसदीय नियन्त्रण, सरकारी निगमों की स्थापना के पक्ष में दे जाते दलों की जाँच, समिति के पक्ष में तर्क, समिति के विपक्ष में तर्क,

सरकारी निगमों के साथ सरकार का वास्तविक सम्बन्ध, कुछ नवीन प्रवृत्तियाँ ।

अध्याय ६ : प्रशासन के स्तर :

१८२

भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध, सघ तथा राज्यों के बीच शक्तियों का विवरण, शक्तिशाली केन्द्र, राज्य के विषयों पर विधि निर्माण करने की संघीय संसद की शक्ति, केन्द्र और राज्यों के बीच प्रशासकीय सम्बन्ध, केन्द्र तथा राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्ध, संयुक्त राज्य में साधनों का विभाजन, भारत में सघ तथा राज्यों के बीच साधनों का विभाजन, संघीय स्रोत, राजकीय स्रोत, समवर्ती स्रोत, कर-प्राप्तियों का वास्तविक बटवारा, वित्त आयोग, राज्य-स्थानीय सम्बन्ध, स्थानीय सस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण, भारत में स्थानीय सस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण का आलोचनात्मक अध्ययन, भारत में सघ तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध ।

अध्याय १० : पंचायती राज :

१२०

पूठ भूमि, स्वतन्त्रता और उसके बाद, मेहुता बमेटो, तीन स्तरीय योजना, राजस्थान में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण, पंचायती राज की संस्थाएँ, पंचायत, निर्वाचन, कार्य की शक्ति, पंचायत के अधिकारी-वर्ग, सरपंच के कार्य, पंचायत के कार्य, ग्राम के साधन, पंचायत समिति, समिति की रचना, पंचायत समिति के सदस्य, कार्य-काल, समिति के अधिकारी, समिति के कार्य, समिति की ग्राम के साधन, जिला-परिषद्, जिला परिषद् के कार्य, ग्राम के साधन, ग्राम सभा, न्याय-पंचायत, तुलना, समस्याएँ तथा सम्भावनाएँ ।

अध्याय ११ : क्षेत्रीय संस्थाएँ

२३६

प्रधान कार्यालय और स्थानीय कार्यालयों के बीच सम्बन्ध, क्षेत्र-स्थलों की स्थापना के कारण, क्षेत्रीय संस्थाओं से उत्पन्न होने वाली प्रशासकीय समस्याएँ, केन्द्रीकरण बनाम विकेन्द्रीकरण, अर्थ, विकेन्द्रीत व्यवस्था की आवश्यक बातें, केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी तत्व, केन्द्रीकरण के दोष, केन्द्रीकरण के लाभ, विकेन्द्रीकरण के लाभ, विकेन्द्रीकरण के दोष, क्षेत्रीय सेवाओं का संगठन, जिले की विचार, एकल पद्धति, बहुल पद्धति, क्षेत्रीय सेवाओं के संगठन के विषय में सुधार गुलिक के विचार, क्षेत्रीय व प्रधान कार्यालयों के सम्बन्ध, क्षेत्र-स्थलों पर प्रधान कार्यालय के

नियन्त्रण की रीतियाँ, प्रधान कार्यालयों तथा क्षेत्र-स्थलों के बीच ऐक्य अथवा तालमेल उत्पन्न करने की रीतियाँ, क्षेत्र में समन्वय, निष्कर्ष ।

अध्याय १२ : प्रशासनिक सुधार :

२५६

भूमिका, वैज्ञानिक प्रबन्ध, सरकार में समय तथा क्रिया का अध्ययन, प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार, संगठन तथा प्रणालियाँ, भारत सरकार में संगठन तथा प्रणाली (भो० तथा एम०), कार्यक्रम की रूपरेखा, भारत में 'संगठन तथा प्रणाली' संगठन, विशिष्ट पुनर्गठन इवार्ड, निष्कर्ष ।

अध्याय १३ : भारत में नियोजन तथा योजना आयोग :

२७१

भूमिका, नियोजन के प्रकार, भारत में आर्थिक नियोजन, योजना का निर्माण, भारत में योजना आयोग, योजना आयोग का स्वरूप तथा मन्त्रिपरिषद् से इसका सम्बन्ध, योजना निर्धारण, राष्ट्रीय विकास परिषद्, योजना का क्रियान्वयन तथा आर्थिक नियोजन के अन्तर्निहित परिणाम, योजना का मूल्यांकन, निष्कर्ष ।

भाग २

✓ कार्मिक-वर्ग प्रशासन (Personnel Administration)

अध्याय १४ : सिविल सेवा का योग तथा महत्व :

२६१

महत्व, सिविल सेवा अथवा नौकरशाही, नौकरशाही के विशिष्ट लक्षण, नौकरशाही अथवा सेवकतन्त्र की पुराईया, नौकरशाही के दोष, निरकुशता का आरोप, इन दोषों को दूर करने के लिए सुझाव ।

अध्याय १५ : सिविल अथवा अर्सेनिक सेवा—इसके कार्य और विभिन्न पद्धतियाँ

२७०

३०३

कार्य, लूट-खसोट बनाम योग्यता प्रणाली, योग्यता प्रणाली, कुलीनतन्त्रीय तथा प्रजातन्त्रीय प्रणाली ।

अध्याय १६ : जीवनवृत्ति के रूप में सरकारी सेवा :

३११

भूमिका, जीवन वृत्ति के सिद्धांत के मार्ग में आने वाली बाधाएँ, पदोन्नति के लिए उपलब्ध अवसर, विशेषज्ञों के लिए जीवन-वृत्ति, लिपिक-वर्ग के कर्मचारियों के लिए जीवन-वृत्ति, सामान्य प्रशासन में जीवन-वृत्ति ।

४

अध्याय १७ : वर्गीकरण और प्रतिफल :

३१६

अर्थ, वर्गीकरण की रीति, पद-वर्गीकरण के लाभ, विरलेपण प्रणय, पद-वर्गीकरण के लाभ व हानिया, संयुक्त राज्य अमेरिका में पद-वर्गीकरण, ब्रिटिश सिविल सेवा के विभिन्न वर्ग, भारत में सेवाओं का वर्गीकरण, प्रतिफल—
प्रावश्यक-सत्य-सिद्धांत।

अध्याय १८ : लोक कर्मचारियों की भर्ती : ✓

३३५

निपेधात्मक और निश्चयात्मक भर्ती की विचारधारा, भर्ती की समस्याएँ, सेवा के भीतर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करने की अच्युतता तथा दोष, लोक कर्मचारियों के लिए अपेक्षित योग्यताएँ अथवा अर्हताएँ, कर्मचारियों की योग्यताओं की जाँच करने का ढंग, लिखित परीक्षा, लिखित परीक्षा की किस्में, निबन्ध परीक्षा, लघु-उत्तर परीक्षाएँ, मौखिक परीक्षा, कार्य-सम्पन्नता की परीक्षा, शिखा, अनुभव तथा शारीरिक जाँच का मूल्य, बुद्धि परीक्षा, योग्यताओं के निर्धारण के लिए प्रशासकीय मन्त्र, भारत में लोक सेवा आयोग, आयोग का गठन तथा कार्य, लोक-सेवा आयोग के किसी सदस्य का हटाया जाना या निलम्बित किया जाना, आयोग के कार्य, लोक सेवा आयोगों के प्रतिवेदन, सरकार और लोक सेवा आयोग के बीच मतभेद, विवाद-पूर्ण विचारों का आदान-प्रदान, कम सम्मान, प्रमाणन, निपुणता और परिवीक्षा ।

अध्याय १९ : प्रशिक्षण : ○

३६२

प्रशिक्षण का उद्देश्य, प्रशिक्षण के प्रकार (प्रशिक्षण की मुख्य श्रेणियाँ) (१) औपचारिक तथा अनौपचारिक प्रशिक्षण, (२) पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण, (३) सेवानालीन प्रशिक्षण (४) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण, प्रशिक्षण के प्रकार : (१) व्यावसायिक प्रशिक्षण, (२) पृष्ठ प्रवेक्षीय प्रशिक्षण, (३) भतिरिक्त प्रशिक्षण, (४) केन्द्रीकृत प्रशिक्षण, (५) प्राथमिक अथवा प्रारम्भिक प्रशिक्षण, (६) गतिशीलता के लिए प्रशिक्षण, (७) पदवेक्षण के लिए प्रशिक्षण, (८) उच्चतर प्रशासन के लिए प्रशिक्षण . प्रशिक्षण देने की रीतियाँ, संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक कर्मचारियों का प्रशिक्षण, यूनाइटेड किंगडम ; भारत में लोक कर्मचारी-वर्ग का प्रशिक्षण, (१) भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए प्रशिक्षण, (२) भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण, (३) भारतीय पुलिस सेवा के

लिए प्रशिक्षण, (४) भारतीय लेखा-परीक्षण तथा सेवा सेवा के लिए प्रशिक्षण, (५) आय कर सेवा (६) वैद्रीय सचि-
यानय सेवा , भारत में प्रशिक्षण कार्यक्रम में किये गए नवीन
परिवर्तन , प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी में तथा तदो-
परान्त । ।

अध्याय २० पदोन्नति .

३८२

पदोन्नति का अर्थ व महत्व , पदाप्रति के लिए-पात्रता का
क्षेत्र , पदोन्नति की समस्याएँ, पदोन्नति में सिद्धान्त ज्येष्ठता
बनाम योग्यता , ज्येष्ठता का सिद्धान्त , ज्येष्ठता के सिद्धान्त
के दोष , योग्यता का सिद्धान्त (पदोन्नति के लिए योग्यता को
जाचने की रीतियाँ) , (१) पदोन्नति के लिए परीक्षाएँ (क)
खुली प्रतियोगिता परीक्षा, (ख) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा,
(ग) उत्तीर्णता परीक्षा , परीक्षा पद्धति की आलोचना (२)
सेवा अभिलेख अथवा कार्यकुशलता माप, (१) उत्पादन अभि-
लेख, (२) बिन्दुरेखीय दर मापमान पद्धति, (३) व्यक्तिगत
तालिमी पद्धति, (४) विभागाध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय ,
संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नतियाँ , इंग्लैंड में पदोन्नति
की प्रणाली , भारत में पदोन्नति प्रणाली , (१) भारत में
पदोन्नति के अवसर, (२) पदोन्नति की रीतिया तथा सिद्धांत ,
पदोन्नतियों के सम्बन्ध में वेतन आयोग की सिफारिशें , कार्य-

• कुशलता मापक प्रश्न (५० एस० ए०) ।

अध्याय २१ • अनुशासन, पदावनति, पदकथुति और सेवा निवृत्ति

४१०

भूमिका , पार्यक्ष तथा सेवा निवृत्ति , सेवा निवृत्ति योजनाओं के उद्देश्य , भारत में लोक-सेवकों के लिए आचार-संहिता और अनुशासन के नियम, (१) सरकारी कामकाज की निष्ठा, (२) राजनीति के सम्बन्ध में सटस्थ रहने के नियम, (३) भारत में अनुशासन तथा अपील के नियम-दण्ड दण्ड देने की विधि अथवा प्रक्रिया , वे परिस्थितियाँ जिनमें अपील करने का अधिकार नहीं होता , अपील सुनने वाली सत्ता द्वारा अपीलों पर विचार , अपील दायर करने की प्रक्रिया व रूप , इन नियमों के निर्माण से पूर्व दायर की गई अपीलों , पुनर्विचार अथवा सलोचन , विनति पत्र , (४) भारत में लोक सेवकों के लिए निवृत्ति-लाभ , सामान्य शर्तें , सीमा , पेन्शन से प्रतिबन्ध अथवा बमूली , सेवा निवृत्ति पेन्शन , निवृत्ति लाभों की स्वीकृति की शर्तें , परिवार

पेन्शन , निष्कर्ष कर्मचारियों के उत्साह तथा अनुशासन का महत्व ।

अध्याय २२ कर्मचारियों के संगठन अथवा सघ

४३२

भूमिका, कर्मचारियों की मांगें पूरी करने के उपाय , भारत में कर्मचारियों के सघ , मुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का साधन , छिटले परिषदें ; आरम्भ, छिटले परिषदों के उद्देश्य तथा कार्य, छिटले परिषदों का संगठन ; (१) राष्ट्रीय परिषद, (२) विभागीय परिषदें, (३) जिला अथवा क्षेत्रीय समिति, छिटले परिषदों की सत्ता की सीमाएँ, छिटले परिषदों के योग का मूल्यांकन, सिविल सेवा पचनिलुंग अथवा विवेचन म्यागाधिकरण , भारत में मुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का यन्त्र, छिटले परिषदों की आवश्यकता ; कर्मचारी-वर्ग परिषदों के उद्देश्य , भारत में विवादों के निपटारे तथा मुलह की बातचीत के यन्त्र की आलोचना ।

अध्याय २३ अमेरिकन सिविल सेवा :

४५५

भूमिका मन् १८८३ का पेन्डलटन अधिनियम , सिविल अथवा अर्सेनिक सेवा आयोग , अमेरिकन सिविल सेवा प्रणाली के दोष ।

अध्याय २४ ब्रिटिश सिविल-सेवा :

४६३

भूमिका ; प्रशासनिक वर्ग ; कर्तव्य ; सख्या तथा वेतन ; कार्य के घटे तथा अवकाश , कार्यपालक अथवा निष्पादक वर्ग के कर्तव्य, सख्या तथा वेतन , काम के घण्टे तथा अवकाश , लिपिक वर्ग , निवरण तथा कर्तव्य, सख्या तथा वेतन , काम के घण्टे तथा अवकाश , लिपिक सहायक वर्ग ; कर्तव्य ; सख्या तथा वेतन , अवकाश , सिविल सेवा आयोग , सिविल सेवा और आर्थिक आयोजन ।

अध्याय २५ भारतीय सिविल अथवा अर्सेनिक सेवा :

४७५

सिविल सेवा का ढांचा ; परिवर्तनशील समाज में सिविल सेवा ; भारत के लिए आर्थिक सिविल सेवा ; औद्योगिक प्रबन्ध केन्द्र योजना ; नियन्त्रणकारी यन्त्र , पदक्रम तथा वेतन ; भर्ती, प्रशिक्षण तथा परीक्षा ; अवकाश, पेन्शन तथा सेवा की अन्य शर्तें ; निष्कर्ष ।

वित्तीय प्रशासन

(Financial Administration)

अध्याय २६ वित्तीय प्रशासन की समस्या .

४६५

वित्त का महत्व , वित्तीय प्रशासन ; वित्तीय प्रशासन के अभिवरण - (१) व्यवस्थापिका सभा, (२) कार्यपालिका, (२) राजकोष अथवा वित्त विभाग, (४) लेखा-परीक्षण, (५) संसदीय समितियाँ ; समस्या का सारांश ।

अध्याय २७ आय-व्ययक अथवा बजट :

५०३

बजट की परिभाषा ; प्रस्तावित बजट का स्वरूप ; बजट के आर्थिक तथा सामाजिक परिणाम , बजट के महत्वपूर्ण सिद्धान्त ; बजट के विभिन्न प्रकार - (१) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट, (२) कार्यपालिका प्रणाली का बजट, (३) मण्डल अथवा मायोग प्रणाली का बजट , बजट तथा पद्धति , बजट पद्धति के आवश्यक तत्व , बजट सम्बन्धी कार्यविधियाँ और समस्याएँ (१) अनुमान तैयार करना, (२) बजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति ।

अध्याय २८ ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन

५१२

ब्रिटेन में वित्तीय प्रशासन , अनुमानों की तैयारी ; सदन में अनुमान अथवा प्राक्कलन , सदन तथा सम्पूर्ण सदन की समिति में अग्रर , पूर्ति समिति ; पूर्ति प्रस्तावों का स्वरूप , पूर्ति समिति की कार्यविधि , उपाय और साधन समिति ; ब्रिटिश राजकोष , राजकोष के कार्य , राजकोष का संगठन , भ्रष्ट महामार्य , राजकोष द्वारा प्रदान किये जाने वाले योग की भालोचना , प्लैडेन रिपोर्ट , लेखा-परीक्षण , निष्कर्ष , संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन , अनुमानों अथवा प्राक्कलनों की तैयारी , बजट विभाग या ब्यूरो , बजट अनुमानों की तैयारी , कांग्रेस में बजट , "Pork Barrel" and "Logrolling" , राजस्व के उपाय , बजट का प्रबन्ध , ब्रिटिश तथा अमेरिकन पद्धतियों की तुलना, समानताएँ, विभिन्नताएँ ।

अध्याय २९ भारतीय बजट अथवा आय-व्ययक

५३५

भारतीय बजट की तैयारी , वित्त मन्त्रालय द्वारा अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण (१) स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय ,

(२) प्रचलित योजनायें या कार्यक्रम, (३) नवीन योजनायें अथवा कार्यक्रम, अनुमानों का पुनर्वर्गीकरण, स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय, प्रचलित योजनायें, नवीन योजनायें, सरकारी आय के अनुमान, व्यवस्थापिका के लिए बजट ।

अध्याय ३० व्यवस्थापिका में भारतीय बजट

५४३

वित्त पर ससद की शक्ति के सम्बन्ध में सर्वप्रधानिक उप-बन्ध; अनुपुरक, अतिरिक्त अथवा अधिक अनुदान, लेखा-नुदान, प्रत्ययानुदान और अपवादानुदान, राज्य सभा की वित्तीय शक्तियाँ, सदन में बजट, बजट का प्रस्तुतीकरण, बजट पर सामान्य वाद विवाद, मांगों पर मतदान, कटौती प्रस्ताव, (१) नीति सम्बन्धी कटौती प्रस्ताव, (२) मितव्ययता कटौती, (३) प्रतीक कटौती, विनियोजन विधेयक, करो पर मतदान, वित्त विधेयक, भारत तथा ब्रिटेन की वित्तीय कार्यविधि की तुलना, परिशिष्ट, भारत की सुचित निधि, लोक लेखे तथा आकस्मिकता निधि, आकस्मिकता निधि ।

अध्याय ३१ भारत में बजट की क्रियान्विति (१)

५५५

वित्त मन्त्रालय, विभाग का रायठन, वित्त मन्त्रालय के योग का आलोचनात्मक मूल्यांकन ।

अध्याय ३२ भारत में बजट की क्रियान्विति (२)

५६३

राजकोषीय नियन्त्रण, धन का सग्रह, धन का अभिरक्षा तथा सवितरण, राजकोष, पुनर्विनियोजन, ब्रिटेन में व्यय पर राजकोषीय नियन्त्रण ।

अध्याय ३३ लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण

५७०

लेखे, लोक लेखाकन के आवश्यक तत्व, (१) लेखों का केन्द्रीकरण, (२) लेखाकन-पद्धति की प्रकृति, (३) निधियों का वर्गीकरण, (४) बजट सम्बन्धी नियन्त्रण के लेखे, (५) राजस्व लेखाकन, (६) व्यय लेखाकन, लोक लेखे—इसकी विभिन्न किस्में (१) लेखों की रोकड़ प्रणाली तथा सभूत प्रणाली, (२) सागन मूल्य लेखाकन प्रणाली, भारत में लेखाकन, भारत में लेखाकन की कार्यविधि, लेखे तथा लेखा परीक्षण की पृथक्ता, निष्कर्ष, लेखा परीक्षण, लेखा परीक्षण के प्रकार, पूर्व लेखा-परीक्षण तथा उत्तर लेखा परीक्षण, लेखा परीक्षक के कार्य, इण्डिया में व्यय नियन्त्रण

लेखा-परीक्षण , संयुक्त राज्य में व्यव-नियन्त्रण ; लेखा-परीक्षण , भारत का नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक ; नियुक्ति तथा सेवा की बातें , कर्त्तव्य ; भारत में लेखा-परीक्षण विभाग का संगठन , लेखा-परीक्षण के सम्बन्ध में विवाद ।

अध्याय ३४ संसदीय वित्त समितियाँ

५८७

सार्वजनिक लेखा समिति ; समिति की महत्वपूर्ण सिफारिशों , अनुमान समिति ।

भाग ४

नागरिक तथा प्रशासन (Citizen and Administration)

अध्याय ३५ प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण .

५९९

भूमिका ; भारत में प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण , (१) संसदीय प्रश्न, (२) वाद विवाद तथा पर्यालोचन (३) समितियों के द्वारा संसदीय नियन्त्रण, (४) लेखा-परीक्षण के द्वारा नियन्त्रण की सीमायें , हस्तान्तरित अथवा अधीनस्थ विधान ; (१) अर्थ, (२) हस्तान्तरित विधान की आवश्यकता, (३) हस्तान्तरित विधान में बचाव अथवा सुरक्षायें , सूक्ष्म परीक्षण समिति की व्यवस्था ; भारत में अधीनस्थ विधान पर समिति ।

अध्याय ३६ प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण

६१५

भूमिका ; क्या कोई नागरिक सरकार पर मुकदमा चला सकता है ? अधिकारियों का वैयक्तिक उत्तरदायित्व, न्यायिक समीक्षा की रीतियाँ (१) बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश, (२) उत्प्रेषण आदेश, (३) प्रतिषेध आदेश, (४) अधिकार पृच्छा आदेश, (५) परमादेश , फासीवी प्रशासकीय अधिकार , निष्कर्ष ।

अध्याय ३७ प्रशासकीय कानून तथा न्यायिक निर्णय

६२४

प्रशासकीय कानून , प्रशासकीय न्यायिक निर्णय , इस पद्धति के गुण व दोष ।

अध्याय ३८ लोक सम्पर्क

६३१

भूमिका , लोक सम्पर्क स्थापित करने के माध्यम , भारत में लोक सम्पर्क के मन्त्र (१) असिल भारतीय आकाशवाणी,

(२) प्रेस सूचना न्यूरो, (३) विज्ञापन तथा द्राष्टिक प्रचार का निर्देशालय, (४) प्रशासन सभाग, (५) फिल्म सभाग, बम्बई, (६) फिल्मों के गुण दोष विवेचकों का केन्द्रीय मण्डल, (७) अनुसन्धान तथा अभ्युद्देश्य सभाग, (८) भारतीय समाचार पत्रों के रजिस्ट्रार का कार्यालय, (९) पंचवर्षीय योजना प्रचार ; निष्कर्ष , सरकारी लोक सम्पर्क में सामान्य विचार-णीय बातें ; मूलभूत मान्यताएँ , बाधाएँ ।

परिशिष्ट १ :

६४०

प्रशासनिक क्रिया-प्रणाली पर प्रधान मन्त्री द्वारा १० अगस्त १९६१ को संसद के सम्मुख प्रस्तुत किया गया वक्तव्य ।

परिशिष्ट २ .

६४७

(घ) आर्थिक मामलों का विभाग ; (१) विनियम नियन्त्रण, (२) आर्थिक विकास के लिए विदेशी सहायता, (३) आन्तरिक वित्त, (४) आर्थिक परामर्श, (५) बजट, (६) नियोजन, (७) विक्री कर, (८) बीमा, (९) विपणन, (१०) स्टॉक एक्सचेंज, (११) कैपिटल ईश्युज, (१२) विभिन्न ; (व) व्यय विभाग, (स) राजस्व विभाग ।

परिशिष्ट ३ .

६५३

केन्द्रीय अनुमान समिति की वित्तीय वर्ष में परिवर्तन पर प्रस्तुत की गई २०वीं रिपोर्ट के कुछ अंश ; (घ) वित्तीय वर्ष ।

परिशिष्ट ४ .

६५६

कार्य स्तर विषयक बजट निर्माण ।

Bibliography

657

भाग १

लोक प्रशासन

(PUBLIC ADMINISTRATION)

लोक प्रशासन का अर्थ, प्रकृति तथा क्षेत्र

(Meaning, Nature and Scope of Public Administration)

राज्य की क्रियाओं में आजकल तेजी के साथ वृद्धि हो रही है। आधुनिक राज्य उन कार्यों को सम्पन्न कर रहे हैं जो कि पहले निजी मण्डलों अथवा व्यक्तियों द्वारा किए जाने थे। अब वे दिन बीत चुके जबकि राज्य का उत्तरदायित्व समाज में केवल शान्ति व सुरक्षा की स्थापना करना ही था। विज्ञान तथा सिम्पकता की उन्नति के इस युग में राज्य से सम्बन्धित निषेधान्मक (Negative) विचारधारा का स्थान निरन्तरात्मक लोक-कल्याणकारी (Positive welfare) विचारधारा ने ले लिया है। २०वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही राज्य द्वारा अनेक महत्वपूर्ण जनसुयोगी कार्य सम्पन्न किये जाने रहे हैं। वर्तमान समय में राज्य व्यक्तिगत जीवन के लगभग सभी क्षेत्रों का नियन्त्रण करता है, नियमन करता है अथवा उनमें हस्तक्षेप करता है। राज्य जन्म से लेकर मृत्युपर्यन्त लोगों के जीवन को व्यवस्थित एवं नियमित करता है। जीवन का ऐसा कोई—सामाजिक, भौतिक, सामूहिक तथा भौतिक—पक्ष नहीं है जो कि राज्य के नियन्त्रण अथवा देख-भाल के अन्तर्गत न आता हो। सरकार के सभी अंग हमारे दैनिक जीवन में व्याप्त हो गये हैं और इसके नियम तथा कानून जीवन के लगभग सभी क्षेत्रों में माननीय कार्यों को प्रभावित करने हैं।

आजकल राज्य का कर्तव्य केवल यह ही नहीं है कि वह अपराधियों से लोगों के जीवन को सुरक्षा प्रदान करे, बल्कि यह भी है कि वह उन्हें भूखो मरने से तथा बीमारी से बचावे। राज्य समाज के भौतिक तथा भौतिक विकास के लिये उत्तरदायी होता है।

राज्य की निरन्तर बढ़ती हुई क्रियाओं के साथ ही साथ, लोक-प्रशासन का योग तथा महत्व स्वभावतः बढ़ता ही जा रहा है। राज्य की क्रियाओं की सफलता या असफलता उन पदाधिकारियों पर निर्भर होगी है जो कि राज्य की नीति को क्रियान्वित करते हैं। एक अच्छी नीति को भी यदि अयोग्यता तथा अनुरागता के साथ क्रियान्वित किया जाये तो उसके अच्छे परिणाम नहीं निवसते। चूंकि सरकार के कार्यों के क्षेत्र में अत्यधिक वृद्धि हो गई है अतः प्रशासन तथा पुशल प्रबन्धन आदि सभी महत्वपूर्ण हो गये हैं। यदि राज्य का प्रशासकीय ढांचा तीव्रता, कुशलता तथा सत्यनिष्ठा के साथ कार्य नहीं करता है, तो यहाँ तक कि अच्छी से अच्छी योजनाएँ तथा नीतियाँ भी असफल हो जाती हैं। यह तथ्य भारत में भी स्वीकार

रिया गया है। कांग्रेस ने ६५वें अधिवेशन में 'नियोजित विकास के कार्य-क्रमों को लागू करने' के सम्बन्ध में एक प्रस्ताव पारित हुआ था। इसमें अन्य बातों के साथ यह भी उल्लेख किया गया था कि—

"हम यह समझ लेना चाहिये कि ठीक-ठीक नीतियों तथा कार्य-क्रमों को केवल निर्धारित कर देना ही काफी नहीं है, उनकी कमीठी है उन नीतियों व कार्य-क्रमों का क्रियान्वित करना तथा पूर्ण करना। इस कमीठी के द्वारा ही सभी श्रेणियों के पदाधिकारियों व नायों की पृथक्-पृथक् जाच की जानी चाहिये और इसी के आधार पर उनकी प्रशंसा अथवा आलोचना की जानी चाहिये।"

इस प्रकार आधुनिक समाज में लोक-प्रशासन की अत्यधिक महत्व प्राप्त हो गया है। इस 'आधुनिक सभ्यता का हृदय' भी कहा जाता है। प्रशासन अनेक सामाजिक विवादों को सुलझाता है तथा समाज में सगठन तथा एकता स्थापित करता है। समाज में शान्ति, एकता तथा स्थिरता बनाये रखने के लिये प्रशासन का होना अत्यन्त आवश्यक है। यदि लोक-प्रशासन की मशीनरी ही क्षिप्त भिन्न हो गई, तो सभ्यता आपसे आप ही नष्ट हो जायगी। लोक प्रशासन सामाजिक ढाँचे, सामाजिक सगठन तथा सामाजिक सम्बन्धों को स्थायित्व प्रदान करता है। हमारे दैनिक जीवन में जब लोक प्रशासन का इतना महत्व है, तो उसका अध्ययन स्वभावतः ही महत्वपूर्ण हो जाता है।

प्रशासन

(Administration).

'लोक-प्रशासन' की परिभाषा करने में पूर्व यह आवश्यक है कि हम 'प्रशासन' शब्द का अर्थ भली-भाँति समझ लें। यहाँ द्वारा की जाने वाली प्रत्येक क्रिया में प्रशासन की आवश्यकता होती है चाहे वह क्रिया परिवार में सम्पन्न हुई हो अथवा कृषि पारंगत या फैक्टरी में। कुछ बाधित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मनुष्यों तथा सामग्री का उचित सगठन तथा निर्देशन करने की ही प्रशासन कहते हैं। जब कभी भी कोई दो व्यक्ति किसी ऐसे कार्य का करने के लिये परस्पर सहयोग करते हैं जिससे कि उनमें से अकेला कोई भी सम्पन्न नहीं कर सकता था तो उसमें प्रशासन के तत्व पाये जाते हैं।

✓ 'प्रशासन' शब्द अंग्रेजी शब्द 'Administer' का हिन्दी रूपान्तर है। इस अंग्रेजी शब्द की रचना लैटिन भाषा के दो शब्द 'ad' और 'ministrare' से मिल कर हुई है जिसका अर्थ है "भरना करना"। प्रशासन करने से तात्पर्य है प्रवृत्त करना, निर्देशन करना अथवा सेवा करना। इस प्रकार एक साथ मिलकर की जाने वाली प्रत्येक वर्गीय क्रिया प्रशासन में सम्बद्ध होती है।

✓ ई. एन. ग्लड्डन (E N Gladden) के अनुसार प्रशासन का अर्थ है "लोको की परवाह करना या देखभाल करना, कार्यों का प्रवृत्त करना।" 1

प्रोफेसर जॉन ए० वीग (Prof John A Vieg) के अनुसार, " कार्यों को व्यवस्थित ढंग में क्रमबद्ध करना तथा साधनों का पूर्व निर्धारित रीति में उपयोग करना ही प्रशासन है जिसका उद्देश्य है कि उन्हीं कार्यों को होन दिया जाए जिन्हें कि हम सम्पन्न करना चाहते हैं और साथ ही साथ ऐसी वृद्धियों को रोका जाए जिनका हमारी इच्छाओं के साथ सामंजस्य न बैठता हो ।"¹

नीग्रो (Nigro) के शब्दा में, "विषयी उद्देश्य की प्राप्त करने के लिये मनुष्यों तथा सामग्रियों (Materials) का जो संगठन तथा उपयोग किया जाता है उसे प्रशासन कहा जाता है ।"²

व्हाइट (White) के मतानुसार, विषयी उद्देश्य तथा लक्ष्य की पूर्ति के लिये बहुत से व्यक्तियों ने निर्देशन (Direction), समन्वय (Coordination) तथा नियंत्रण (Control) को ही प्रशासन की कला कहा जाता है ।"³

पिफ्नर (Pfiffner) ने इसको परिभाषा इस प्रकार की है, "वाञ्छित उद्देश्यों की पूर्ति के लिये मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन तथा निर्देशन ही प्रशासन है ।"⁴

हर्बर्ट ए० साइमन (Herbert A Simon) के अनुसार, "मनुष्य अधिन्यायक अर्थ में, समान लक्ष्यों की प्राप्त करने के लिये वर्गों (Groups) द्वारा साथ मिलकर की जाने वाली क्रियाओं को प्रशासन कहा जा सकता है ।"⁵

लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) के मते में, "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को सम्पन्न कराने से है, जिसके साथ ही साथ निर्धारित लक्ष्य पूरे हो सकें ।"

जब लोग कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के लिये एक साथ मिलते हैं या परस्पर सहयोग करते हैं, तो उन क्रियाओं को प्रशासन कहा जाता है जिन्हें कि वे अपने निश्चित लक्ष्य की पूर्ति के लिये सम्पन्न करते हैं। परन्तु जब किसी सरकारी कार्य को करने के लिये लोग परस्पर मिलते हैं तो उनकी क्रियाओं का प्रबन्ध तथा निर्देशन किया जाता है, इसीलिये कुछ वाञ्छित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये मनुष्यों तथा सामग्रियों के उचित संगठन तथा निर्देशन को भी प्रशासन कहा जाता है।

लोक प्रशासन की परिभाषा

(Definition of Public Administration)

'लोक-प्रशासन क्या है?' इस प्रश्न का उत्तर देना बड़ा कठिन है। इस विषय के लेखकों ने लोक-प्रशासन के अर्थ के बारे में भिन्न-भिन्न मत व्यक्त किये हैं। एक बात का स्पष्टीकरण प्रारम्भ में ही कर देना उचित है। प्रशासन की परिभाषा करते समय यह कहा गया था कि जब भी लोग कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के

1 F. M. Marx, (Ed) Elements of Public Administration, p 3

2 Nigro, F. A - Public Administration

3 Introduction to the Study of Public Administration, p 4

4 J. M Pfiffner and Presthus Public Administration

5 Simon, Smithbury and Thompson, Public Administration, p 3

लिय प्राप्य म मिलकर कार्य करते हैं तो उन क्रियाओं को प्रशासन कहा जाता है जो कि वे अपने निर्धारित लक्ष्य की पूर्ति के लिए सम्पन्न करते हैं। यदि वे क्रियायें 'व्यक्तिगत हित' की प्रेरणा 'सावजनिक हित' प्रेरणा 'लोकहित' के लिए की जाती हैं तो उन्हें लोक-प्रशासन की गंजा दी जाती है, चूंकि सरकार की क्रियायें सावजनिक हित के लिय सम्पन्न की जाती है, अतः सरकारी कार्यों के प्रशासन को लोक-प्रशासन कहा जाता है। आय-कर अधिकारी (Income Tax Officer) द्वारा करो का संग्रह, पुलिस द्वारा अपराधियों की गिरफ्तारी तथा सड़कों, सावजनिक मार्गों, नदियों के पुलों व नहरों का निर्माण आदि—लोक-प्रशासन की क्रियाओं के कुछ उदाहरण हैं। लोक प्रशासन तथा प्रशासन के अन्य रूपों में मुख्य भेद यही है कि लोक-प्रशासन का अन्तिम उद्देश्य सर्वमान्य का हित करना होता है।

✓ जब यह कहा जाता है कि लोक प्रशासन में सरकार की क्रियायें सम्मिलित की जाती हैं तो यह प्रश्न पैदा होता है कि सरकार की तीन शाखायें होती हैं अर्थात् व्यवस्थापिका (Legislative), कार्यपालिका (Executive) तथा न्यायपालिका (Judicial), क्या लोक प्रशासन में सरकार के इन तीनों ही अंगों के कार्य सम्मिलित किये जाते हैं, प्रत्येक इसका सम्बन्ध सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा से ही है? लोक-प्रशासन के विद्वानों में इस प्रश्न पर मतभेद नहीं है। कुछ की राय तो यह है कि लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के तीनों ही अंगों—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका—के कार्यों से होना चाहिये क्योंकि प्रशासन की समस्यायें इन तीनों ही शाखाओं में वर्तमान हैं। उदाहरण के लिये, सरकार की न्यायपालिका शाखा में प्रशासन की समस्यायें पाई जाती हैं। उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) को उच्च न्यायालय (High Court) के और उच्च न्यायालय को जिला न्यायालयों (District Courts) के कार्यों की देखभाल तथा उनका नियन्त्रण, निरीक्षण व निर्देशन करना पड़ता है। यह कार्य इसी प्रकार और अंगों भी चलता है। इन देखभालों का मत यह है कि चूंकि प्रशासन की समस्यायें सरकार के इन तीनों ही अंगों के सामने आती हैं अतः ऐसा कोई कारण नहीं है कि लोक प्रशासन के अन्तर्गत सरकार के सम्पूर्ण कार्यों का अध्ययन न किया जाय।

अन्य लेखक लोक प्रशासन के अध्ययन को सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा तक ही सीमित रखते हैं। उनका विचार है कि लोक प्रशासन का सम्बन्ध केवल सावजनिक नीति को लागू करना तथा पूरा करने से है। इसका सम्बन्ध सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा की क्रियाओं से ही है। उनके मतानुसार, लोक-प्रशासन सरकार की सम्पूर्ण कला का एक भाग है। इस प्रकार, लोक प्रशासन क्या है? इस प्रश्न के बारे में विद्वान एकमत नहीं हैं। इस कठिनाई के कारण ही ग्लेड्डन (Gladden) को यह कहने की प्रेरणा मिली -

“लोक-प्रशासन में एक सर्वव्यापकता पाई जाती है जिससे इसकी परिभाषा करने में बाधा उपस्थित होती है। लोक-प्रशासन को केवल गतिशीलता के साथ तथा

सरकार के बदलते हुए कार्यों को दृष्टिगत रखते हुए भी समझा जा सकता है। इस बात का गता लगाने के लिये कि इसमें कोई मौलिक सत्व पाया भी जाता है या नहीं यह आवश्यक है कि इसका अध्ययन सहर्षाई के साथ, समय की गतिशीलता के साथ और वास्तविक रूप में किया जाए।¹

लोक प्रशासन के अर्थ के विषय में लेखकों के विचार

(Views of Writers on the Meaning of Public Administration)

अब हम यह देखेंगे कि लोक-प्रशासन के अर्थ के बारे में विभिन्न लेखकों ने क्या-क्या विचार व्यक्त किये हैं।

विनोदी (Willoughby) के कथनानुसार, “अपने व्यापक अर्थ में, लोक-प्रशासन उस कार्य का प्रतीक है जो कि सरकारी कार्यों के वास्तविक सम्पादन से सम्बद्ध होता है, चाहे वे कार्य सरकार की किसी भी शाखा से सम्बन्धित क्यों न हों”.....। अपने संकुचित अर्थ में, यह केवल प्रशासकीय शाखा की कार्यवाहियों को और संकेत करता है।²

इस प्रकार, इन लेखक महोदय ने लोक-प्रशासन की दो परिभाषायें दी हैं—एक व्यापक और दूसरी संकुचित। यदि लोक-प्रशासन के व्यापक अर्थ को लिया जाये तो इसमें वह कार्य सम्मिलित किया जाता है जो कि सरकार की तीनों ही शाखाओं—अर्थात् सरकार की व्यवस्थापिका शाखा के प्रशासन, न्याय के प्रशासन और कार्यपालिका के प्रशासन—के कार्यों के वास्तविक सम्पादन से सम्बद्ध हों। संकुचित अर्थ में, लोक-प्रशासन सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा की क्रियाओं से ही सम्बन्धित होता है। ‘लोक-प्रशासन के सिद्धान्त’ (Principles of Public Administration) नामक अपनी पुस्तक में उन्होंने शब्द के केवल संकुचित अर्थ का ही उल्लेख किया है और अपने आपको केवल कार्यपालिका शाखा की प्रशासकीय क्रियाओं अथवा कार्यवाहियों से ही सम्बन्धित रखा है।

एल०डी० ह्वाइट (L D White) का कहना है कि “लोक-प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है।”³

ह्वाइट ने लोक-प्रशासन की परिभाषा व्यापक अर्थ में की है। उनकी परिभाषा के अनुसार, लोक-प्रशासन की परिधि में वे सभी कार्य आ जाते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूरा करना या क्रियान्वित करना अथवा लागू करना होता है। लोक-प्रशासन के अन्तर्गत सरकार के विभिन्न अंगों की वे सभी क्रियाएँ

1 The Essentials of Public Administration, E N Gladden, pp 28-29

2 W F Willoughby Principles of Public Administration, Indian Edition, p 1

3 “Public Administration consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy.” (Introduction to the Study of Public Administration)

—L. D White

गम्भिरता की जाती है जो कि वे कानून, न्याय, सामाजिक कल्याण, स्वास्थ्य व सफाई आदि के क्षेत्र में लागू करते हैं।

ह्वाइट ने और आगे कहा कि "लोक प्रशासन की व्यवस्था उन सभी कानूनों, नियमों, क़ियासों, सम्बन्धों, संहिताओं (Codes) और रीति-रिवाजों का मिश्रण है जो कि सार्वजनिक नीति को पूरा करने अथवा क्रियान्वित करने के लिये किसी भी सरकार के अधिनार क्षेत्र में किसी भी समय प्रचलित होते हैं।"¹

वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) के शब्दों में, "लोक-प्रशासन विधि अथवा कानून को विस्तृत एवं क्रमबद्ध रूप में कार्यान्वित करने का नाम है। विधि को कार्यान्वित करने की प्रत्येक क्रिया एक प्रशासकीय क्रिया है।"²

लुथर गुलिक (Luther Gullick) ने लिखा है कि प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को सम्पन्न कराने से है जिससे कि निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति हो सके। इस प्रकार प्रशासन का विज्ञान ज्ञान की एक ऐसी व्यवस्था है जिसके द्वारा ऐसी किसी भी परिस्थिति में, जहाँ कि आदमी एक सामान्य उद्देश्य के लिए एक साथ काम करने को संगठित हुये हो, वे पारस्परिक सम्बन्धों को समझ सकें, नतीजों का अनुमान लगा सकें और परिणामों को प्रभावित कर सकें, लोक प्रशासन प्रशासन के विज्ञान का वह भाग है जो सरकार से सम्बन्धित है और इसलिए उसका सम्बन्ध कार्यपालिका से है जहाँ कि सरकार का काम मुख्य रूप से होता है, यद्यपि उसको स्पष्ट रूप से उन प्रशासकीय समस्याओं पर भी ध्यान देना होता है जो व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका के क्षेत्र में आती हैं। इस प्रकार लोक-प्रशासन राजनीति विज्ञान (Political Science) का एक भाग है और सामाजिक विज्ञानों में से एक है।"³

फिफ्नर (Pfiffner) के अनुसार, "लोक-प्रशासन का अर्थ है सरकार का काम करना, फिर चाहे वह कार्य स्वास्थ्य प्रयोगशाला में एक-रे मशीन को संचालित करने का हो अथवा टकसाल में सिक्के ढालने का। प्रशासन से तात्पर्य है लोगों के प्रयत्नों में समन्वय कायम करके सरकार के कार्य को सम्पन्न करना जिससे कि वे (लोग) एक साथ कार्य कर सकें अथवा अपने निश्चित कार्यों को पूरा कर सकें। प्रशासन ऐसे कार्यों को अपने हाथ में लेता है जो कि तकनीकी तथा विशिष्टता की दृष्टि से उच्च कोटि के होते हैं जैसे कि सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा पुलों का निर्माण ...। यह हजारों और यहाँ तक कि लाखों बर्गचारियों की क्रियाओं का

1 Ibid, p 4

2 "Public Administration is detailed and systematic application of law. Every particular application of law is an act of administration."

—Woodrow Wilson, the Study of Administration

3 Luther Gullick Science, values and Public Administration" in Luther Gullick and L. Urwick (Eds) Papers on the Science of Public Administration

प्रबन्ध, निर्देशन तथा निरीक्षण भी करता है जिससे कि उनके प्रयत्नों में कुछ व्यवस्था तथा कुशलता उत्पन्न की जा सके....."।¹

डिमोक (Dimock) के शब्दों में, 'प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'शरीर' और 'कैसे' से है। क्या से अभिप्राय विषय में निर्दिष्ट ज्ञान से है, अर्थात् किसी भी प्रशासकीय क्षेत्र से सम्बन्धित वह विशिष्ट ज्ञान जो प्रशासक को अपना कार्य करने की क्षमता प्रदान करता है। 'कैसे' से अभिप्राय प्रबन्ध करने की उस कला एवं सिद्धान्तों में है जिनके अनुसार सामूहिक योजनाओं को सफलता की ओर ले जाया जाता है। इनमें से दोनों अनिवार्य हैं, और वे दोनों ही मिलकर उस समन्वय की रचना करते हैं जिसे प्रशासन की सहा दी गई है"।²

वाल्डो (Waldo) का कहना है कि लोक प्रशासन 'मानवीय सहयोग का एक पहलू' तथा 'विभिन्न वर्गों वाले प्रशासन से सम्बन्धित एक वर्ग' है जो कि 'उच्च कोटि की विचारशक्ति से युक्त एक प्रकार का सामूहिक मानवीय प्रयत्न है'।³

✓ मार्क्स (Marx) तथा साइमन (Simon) का यह मत है कि लोक प्रशासन का सम्बन्ध सरकार की केवल प्रशासकीय शाखा से ही है।

तथापि, आज जब हम 'लोक प्रशासन' शब्द का प्रयोग करते हैं तो हमारा अभिप्राय मुख्यतः संगठन, कर्मचारी वर्ग के कार्यों तथा कार्य करने की उन रीतियों से होता है जो कि सरकार की पारंपारिक शाखा को सौंपे गये सिविल अथवा प्रसैनिक कार्यों की प्रभावशाली ढंग से पूरा करने के लिये यह आवश्यक होते हैं। हम इस शब्द का प्रयोग परम्परागत अथवा रिवाजी अर्थ में करेंगे।⁴

पुनः साइमन (Simon) के शब्दों में, "सामान्य प्रयोग में लोक-प्रशासन से अभिप्राय 'उन क्रियाओं से है जो कि केन्द्र, राज्य अथवा स्थानीय सरकारों द्वारा सम्पादित की जाती हैं'।"⁵

'लोक प्रशासन क्या है?' इस प्रश्न से सम्बन्धित सम्पूर्ण वाद-विवाद को संक्षेप में फिर से दोहराते हुए यह कहा जा सकता है कि लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सम्पूर्ण रूप में सरकार के सभी कार्यों से होता चाहिये चाहे वे उसकी किसी भी शाखा द्वारा सम्पादित किये गये हों। किन्तु यदि सरकार की सभी शाखाओं की उन

1 Public Administration John, M Pfiffner, the Ronald Press Company, New York, 1946, pp 4-6

2 Marshall E Dimock, "The Study of Administration" American Political Science Review, XXX, No 1 (February 1937), 31-32.

3 The Administrative State, Waldo, Ronald Press, New York, 1948 pp 56 The Study of Public Administration (Double day short studies in Political Science, Garden City, New York, 1953), Ideas and Issues in Public Administration, McGraw-Hill, New York, 1953

4 Elements of Public Administration, Ed F M Marx, New York, 1946 Prentice Hall, Inc., p 6

5 Simon and Others Public Administration, p 7

सभी जटिल एवं मिश्रित क्रियाओं का अध्ययन किया जाय जो कि सार्वजनिक उद्देश्य की पूर्ति के लिए सम्पन्न की जाती हैं, तो त्रिव्य अध्यधिक विस्तृत हो जायेगा, उसमें भ्रम उत्पन्न होगा और उसकी एकरूपता समाप्त हो जायेगी। अतः इस पुस्तक में अध्ययन की दृष्टि में लोक-प्रशासन का अर्थ सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा के संगठन एवं कार्यों में ही लिया जायेगा।

लोक-प्रशासन का क्षेत्र

(The Scope of Public Administration) :

लोक-प्रशासन की व्याख्या करते समय दो प्रकार की विचारधाराएँ हमारे सामने आईं। एक विचारधारा के अनुसार लोक-प्रशासन की परिभाषा व्यापक अर्थ में की गई और दूसरी के अनुसार संकुचित अर्थ में। यदि हमने व्यापक अर्थ को लिया जाय तो लोक प्रशासन के अध्ययन में सरकार की सोनी ही शाखाओं—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका—के क्षेत्र तथा विषयों सम्मिलित की जाती हैं। यदि लोक-प्रशासन के इस अर्थ को स्वीकार किया जाय तो इसके अध्ययन की परिधि में वे सभी मिश्रित क्रियाएँ सम्मिलित की जायेंगी जो कि सार्वजनिक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सरकार की सभी शाखाओं द्वारा सम्पादित की जाती हैं। इसमें जहाँ सशस्त्र सेनाओं की प्रशासकीय समस्याएँ सम्मिलित होंगी वहाँ अर्सेनिक विभागों की प्रशासकीय समस्याओं का अध्ययन भी किया जायेगा। यह स्वाभाविक है कि ऐसा अध्ययन बड़ा कठिन हो जायगा और यह हो सकता है कि उससे भ्रम उत्पन्न हो। इसी कारण लोक प्रशासन की संकुचित परिभाषा स्वीकार की गई और यह कहा गया कि इसके अध्ययन में मुख्यतः संगठन, कर्मचारी वर्ग के कार्यों तथा कार्य करने की उन रीतियों को सम्मिलित किया जाना चाहिये जो सरकार की कार्यपालिका शाखा की सौव गये सिविल अथवा अर्सेनिक कार्यों को प्रभावशाली ढंग से पूरा करने के लिये आवश्यक हो। लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा से ही होता है और इसमें संगठन, कार्यप्रणाली तथा कार्य विधि के उन मामलों का अध्ययन किया जाना है जो कि सामान्यतः सभी अथवा अधिकांश प्रशासकीय अभिकरणों (agencies) से सम्बन्धित होते हैं। लोक-प्रशासन की समस्याओं को निम्नलिखित पाँच पृथक्-विन्तु घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित, वर्गों में बाँटा जा सकता है—

✓(१) 'सामान्य प्रशासन' (General Administration)—अर्थात् प्रशासन के ऊपर 'निर्देशन, निरीक्षण तथा नियन्त्रण' करने का कार्य किसे सम्पन्न करना है ?

✓(२) 'संगठन' (Organisation)—प्रशासकीय कार्य को सम्पन्न करने के लिये सेवाओं का समुचित ढंग से स्फूर्त किया जाना है ?

✓(३) 'कर्मचारी वर्ग' (Personnel)—विभिन्न सेवाओं तथा क्रियाओं का प्रबन्ध किसके द्वारा होता है ?

✓ (४) अपना कर्तव्य पालन करने के लिए कर्मचारी-वर्ग को प्रदान की जाने वाली सामग्री, पूर्ति, यन्त्र तथा साज-सज्जा ।

✓ (५) 'वित्त' (Finance) — यह ऊपर उल्लेख की गई सभी समस्याओं से कठिन विषय है । इस प्रकार लोक प्रशासन वा कार्य-क्षेत्र प्रशासन के अन्तर्गत 'मनुष्यों, सामग्रियों तथा उपायों' की समस्याओं का अध्ययन करना है । ✓

लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'POSDCORB' विचार

('POSDCORB' View of the Scope of Public Administration)

सूपर गुलिक (Luther Gullick) ने लोक-प्रशासन की इन उपर्युक्त समस्याओं का वर्णन और भी अधिक आधुनिक रूप में किया । उन्होंने इनका उल्लेख 'पोस्ड कोर्ब' (POSDCORB) शब्द के रूप में किया । इस शब्द की रचना कुछ प्रयोजी शब्दों के पहिले प्रक्षरों को मिनाकर हुई है ।

ये शब्द इस प्रकार हैं —

P = Planning (योजनायें बनाना) —

O = Organising (संगठन करना)

S = Staffing (कर्मचारियों की व्यवस्था करना) •

D = Directing (निर्देशन करना) •

Co = Coordinating (समन्वय करना)

R = Reporting (रिपोर्ट देना)

B = Budgeting (बजट तैयार करना) •

योजनायें बनाना (Planning) — इससे अभिप्राय यह है कि उन कार्यों की, मोटी रूप-रेखा तैयार करना जिनका किया जाना आवश्यक है और साथ ही उन तरीकों को भी निश्चित करना जिनके द्वारा उन कार्यों को पूरा किया जाता है ।

संगठन करना (Organizing) — अधिकारी-वर्ग के ऐसे स्थायी ढाँचे को, तैयार करना जिसके द्वारा निश्चित उद्देश्य के लिए काम के उप-विभागों की व्यवस्था की जाती है, उनको क्रमबद्ध किया जाता है, उनकी परिभाषा की जाती है और उनमें समन्वय स्थापित किया जाता है ।

कर्मचारियों की व्यवस्था करना (Staffing) — स्टाफ प्रशिक्षण सम्पूर्ण कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति, प्रशिक्षण (training) और उनके लिये कार्य करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण करना ।

निर्देशन करना (Directing) — इससे अभिप्राय है कि प्रशासन सम्बन्धी निर्णय करना तथा उन्हीं के अनुरूप कर्मचारियों को विशिष्ट व सामान्य आदेश तथा सूचनायें देना और इस प्रकार कार्य का नेतृत्व करना । ✓

समन्वय करना (Coordinating) — कार्य के विभिन्न भागों को परस्पर सम्बन्धित करना अथवा उनमें समन्वय स्थापित करना ।

रिपोर्ट करना (Reporting)— इसका अर्थ यह है कि प्रशासकीय कार्यों की प्रगति के सम्बन्ध में उन लोगों को सूचनाएँ प्रदान करना जिनके प्रति कार्यपालिका (Executive) उत्तरदायी है। इस प्रकार स्वयं अभिकरण (Agency) तथा उसके अधीनस्थ कर्मचारियों को अभिलेखों (Records) अन्वेषण तथा निरीक्षण में परिचित रखना।

बजट तैयार करना (Budgeting)—राज्य की आय तथा व्यय का पूरा लेखा तैयार करना। इसमें अन्तर्गत वित्तीय योजनाएँ तैयार करना, हिसाब विताय रखना तथा प्रशासकीय विभागों को वित्तीय साधनों के द्वारा अपने निष्पत्त्य में रखना आदि बातें सम्मिलित हैं।¹

लोक प्रशासन के क्षेत्र से सम्बन्धित 'POSDCORB' विचार की आलोचना (A Criticism of 'POSDCORB' View of the Scope of Public Administration):

लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में ल्युइस मेरियम (Lewis Meriam) के विचार—

'लोक सेवा तथा विशेष प्रशिक्षण (Public Service and Special Training) नामक अपने व्याख्यानो में ल्युइस मेरियम ने यह तो स्वीकार किया कि पोस्टकोर्ब (POSDCORB) क्रियाएँ व्यवहारतः सभी प्रशासकीय स्थितियों में पाई जाती हैं परन्तु उन्होंने यह तर्क दिया कि लोक-प्रशासन के POSDCORB विचार में एक आवश्यक तत्व की उपेक्षा कर दी गई है, और वह तत्व है 'पाठ्य विषय का ज्ञान' (Knowledge of subject matter)। उन्होंने कहा कि "हम कुछ कार्यों की योजना बनाती होती हैं, हमें कुछ कार्यों का संगठन करना होता है, हमें कुछ कार्यों का निर्देशन करना होता है।" उन्होंने आगे कहा कि "किसी भी अभिकरण (Agency) के प्रभावपूर्ण एवं बुद्धिमत्तापूर्ण प्रशासन के लिए उस पाठ्य-विषय (Subject matter) का गहरा ज्ञान प्राप्त करना अनिवार्य होता है जिसमें कि वह प्रशासकीय अभिकरण मुख्यतः सम्बन्धित होता है।"²

'बैची के दो फलकों के समान लोक-प्रशासन दो फलकी (Blades वाला घोंकार है। उस घोंकार का एक फलका है POSDCORB के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्रों का ज्ञान, और दूसरा फलका है उस पाठ्य-विषय (Subject matter) का ज्ञान जिसमें कि ये तकनीकें लागू की जाती हैं। उस घोंकार को प्रभावशाली बनाने के लिए यह आवश्यक है कि उसके दोनों ही फलके (Blades) ठीक हों।'³ इस प्रकार मेरियम (Meriam) ने "सामान्य प्रशासक" जैसी किसी भी चीज के अस्तित्व की अस्वीकार किया क्योंकि उनका विश्वास है कि सामान्य प्रशासन का

1 Luther Gullick Notes on the theory of Organization in Luther Gullick and L. Urwick (Eds) Papers on the Science of Administration' p 13

2 Lewis Meriam Public Service and Special Training (1916, p 2

3 Ibid, p 267

प्रत्येक मामला अपने निजी पाठ्य-विषय से विशिष्ट रूप से यथा होता है। इस प्रकार POSDCORB पाठ्य-विषय (Subject matter) के महत्व पर जोर नहीं देता। वस्तुस्थिति यह है कि लोक-प्रशासन के उपयुक्त क्षेत्र में दोनों ही विचार, यर्थात् 'पोस्ट कोर्ब' (POSDCORB) तथा पाठ्य-विषय, सम्मिलित किये जाने चाहियें। POSDCORB हमें प्रशासन की ऐसी तकनीकें (Techniques) प्रदान करता है जो कि सभी प्रकार के प्रशासन में आमतौर पर पाई जाती हैं। जब ये तकनीकें या विधियाँ प्रशासन के विभिन्न क्षेत्रों में प्रचलित समस्याओं पर लागू की जाती हैं तो वह व्यावहारिक प्रशासन (Applied Administration) हो जाता है। अतः लोक-प्रशासन के क्षेत्र में इन दोनों ही विचारों के बीच कोई विरोध नहीं पाया जाता। 'POSDCORB' विचार तो प्रशासन के सैद्धान्तिक पहलू पर जोर देता है और 'पाठ्य-विषय सम्बन्धी विचार' (Subject Matter View) प्रशासन के व्यावहारिक पहलू पर जोर देता है। अतः लोक-प्रशासन में दोनों का ही अध्ययन किया जाना चाहिये।

लोक-प्रशासन के अन्तर्गत केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय-सभी स्तर की सरकारों की एक सामान्य प्रक्रिया के रूप में प्रशासन का अध्ययन किया जाता है। इसमें सगठन की समस्याओं, सरकार की क्रियाओं तथा संचालन अधिकारियों द्वारा अपनाये जाने वाले तरीकों का अध्ययन किया जाता है। इसमें कर्मचारी-वर्ग तथा वित्तीय प्रबन्ध की समस्याओं का भी अध्ययन किया जाता है। प्रजातन्त्रीय देशों में सार्वजनिक सम्बन्ध तथा लोक-प्रशासन की सार्वजनिक उत्तरदायिता अध्ययन का एक आवश्यक पहलू होता है।

भारत में लोक-प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र इस बात पर निर्भर करता है कि लोग सरकार से क्या आशा करते हैं। यदि लोग यह आशा करते हैं कि सरकार का सम्बन्ध केवल कानून व व्यवस्था की स्थापना, न्याय के प्रशासन तथा ठेको अथवा समझौतों को लागू करने में है, तो लोक-प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र सीमित कहा जायेगा। और दूसरी ओर, यदि लोग सरकार से यह आशा करते हैं कि वह उनके स्थायी कल्याण में वृद्धि करेगी, जन्म से लेकर मृत्युपर्यन्त सामाजिक सुरक्षा की गारन्टी देगी और एक अच्छे रहन-सहन के स्तर का आश्वासन देगी, आदि-आदि, तो लोक-प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र अपेक्षाकृत विस्तृत होगा।

प्रोफेसर ह्वाइट ने इस विचार का इन शब्दों में समर्थन किया है—

“अपने व्यापक अर्थ में, प्रशासन के लक्ष्य स्वयं राज्य के साध्य हैं। उदाहरण के लिये, शान्ति और व्यवस्था की स्थापना, न्याय की प्राप्ति, नवयुवकों की शिक्षा, बीमारी एवं सड़क के विरुद्ध सुरक्षा तथा समाज के विभिन्न खड़े होने वाले वर्गों तथा हितों के बीच एकता एवं समझौता कायम करना और संक्षेप में, अच्छे जीवन की प्राप्ति—इन सभी का प्रशासन एवं राज्यों के लक्ष्यों से सम्बन्ध है।”¹

1 Ibid, p. 5.

लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन (Public and Private Administration)

लोक प्रशासन के अर्थ तथा क्षेत्र के अनिश्चित, एवं अल्पमत महत्वपूर्ण प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि क्या लोक-प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन में कोई भेद है। कभी कभी लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन अथवा सरकारी और गैर-सरकारी प्रशासन के बीच भेद किया जाता है।

जैसा कि साइमन (Simon) ने बताया है कि "सामान्य रूप से यह है कि सरकारी प्रशासन का संगठन 'भौनिकशास्त्री' (Bureaucratic) आधार पर होता है किन्तु व्यक्तिगत प्रशासन की रचना का आधार व्यापारिक है, सरकारी प्रशासन का सम्बन्ध राजनीति से होता है जबकि व्यक्तिगत प्रशासन राजनीति से परे होता है, सरकारी प्रशासन की मुख्य विशेषता 'भानपीठाशाही' (Rad Topism) होता है किन्तु व्यक्तिगत प्रशासन में ऐसी बात नहीं पाई जाती।"¹

लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के बीच समानता के कुछ तत्वों का उल्लेख किया जाता है। लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के बीच का भेद किया जा सकता है वह पूर्ण नहीं है। बड़े पैमाने की प्राइवेट व्यावसायिक संस्थाओं तथा विभिन्न सरकारी क्रियाओं एवं सेवाओं की कार्य-पद्धति तथा उनके संगठन के बीच अनेक समानताएँ पाई जाती हैं। प्रबन्ध तथा संगठन सम्बन्धी अनेक तकनीकें तथा पद्धतियाँ लोक तथा व्यक्तिगत, दोनों ही प्रकार के प्रशासन में सामान्य रूप से पाई जाती हैं। फाइल रखने, नोट करने तथा आंकड़े उपलब्ध कराने आदि स सम्बन्धित अनेक निपुणताएँ दोनों ही प्रकार के प्रशासन में पाई जाती हैं। यही कारण है कि बहुधा अवकाश प्राप्त सरकारी कर्मचारी बड़ी-बड़ी व्यवसायिक संस्थाओं में पुनर्निपुण कर लिये जाते हैं और कभी कभी सरकार भी अपनी औद्योगिक संस्थाओं के संचालन के लिए प्राइवेट व्यावसायिकों की सेवाएँ प्राप्त करती है।

लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में भेद (Difference between Public and Private Administration)

दोनों ही प्रकार के प्रशासन में ऊपर उल्लेख की गई समानताओं का बावजूद इनमें कई विभिन्नताएँ भी पाई जाती हैं। पाउल एच. एप्पेल्बी (Paul H Appleby) इस विचार के सबसे ओजस्वी प्रणेता थे कि लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में कई महत्वपूर्ण विशेषताएँ पाई जाती हैं।

उनके अनुसार, व्यापक अर्थ में सरकारी कार्य तथा स्थिति के कम से कम तीन ऐसे पक्ष हैं जो कि सरकार तथा अन्य सभी संस्थाओं व क्रियाओं (व्यक्तिगत प्रशासन) के बीच विभिन्नता प्रकट करते हैं। वे पक्ष हैं क्षेत्र प्रभाव व विचार का विस्तार, जनता के प्रति उत्तरदायित्व, राजनैतिक प्रवृत्ति।²

कोई भी व्यक्तिगत व्यवसाय सरकार के सहस्र विस्तृत नहीं होता। सरकार की क्रियाएँ जितने विस्तृत क्षेत्र में फैली होती हैं वैसे ही बड़े से बड़े व्यक्तिगत व्यवसायिक उद्यम की क्रियाएँ भी उतने क्षेत्र तक नहीं फैली होती हैं। कोई भी व्यक्तिगत या गैर-सरकारी व्यवसाय जनता के प्रति उस रूप में जवाबदेह नहीं होता जिस प्रकार कि सरकारी विभाग होते हैं। दोनों ही प्रकार के प्रशासन में पाया जाने वाला यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण भेद है। लोक-प्रशासन को जनता प्रेस (समाचार पत्रों) तथा सार्वजनिक मंचों की आलोचनाओं का सामना करना पड़ता है। जन आलोचना की सूक्ष्म ग्रन्थेक्षण करने वाली दृष्टि प्रशासन की ओर घूम जाती है। कोई भी विशिष्ट पद उठाने से पूर्व प्रशासकों (Administrators) को इस बात पर सावधानी के साथ विचार करना पड़ता है कि उस पर जनता की सम्भावित प्रतिक्रिया क्या होगी। ✓

प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को 'जनता की आलोचना टपी बाहूँ' के बीच रहना तथा कार्य करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त, सरकार को, किसी भी निर्णय पर पहुँचने से पूर्व जनता के परामर्शों, उसकी अभिलाषाओं, इच्छाओं तथा भावनाओं की दृष्टिगत रहना पड़ता है। सरकार को इस बात का विचार करना पड़ता है कि किसी भी नीति को अपनाने के क्या राजनैतिक परिणाम होंगे। ✓

नीचे लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के बीच विभिन्नता की महत्वपूर्ण बातों का उल्लेख संक्षेप में किया गया है।

(१) लोक-प्रशासन के अन्तर्गत आने वाली क्रियाओं का क्षेत्र बड़े से बड़े प्राप्तेष्ट व्यवसाय की क्रियाओं के क्षेत्र से काफी बड़ा होता है।

(२) लोक प्रशासन अपने आपको समुदाय की अनिवार्य आवश्यकताओं से सन्बन्धित रखता है। समुदाय की मूलभूत तथा महत्वपूर्ण आवश्यकताओं को लोक-प्रशासन द्वारा सन्तुष्ट की जाती है। लोक-प्रशासन का सन्बन्ध लोगों के जीवन तथा सम्पत्ति की सुरक्षा से होता है जो कि किसी भी सामाजिक व्यवस्था के अस्तित्व के लिए अत्यन्त आवश्यक होते हैं। ✓

(३) लोक-प्रशासन की क्रियाओं का आधार लाभोपार्जन करना नहीं होता जबकि व्यक्तिगत प्रशासन में व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना ही प्रेरक शक्ति होता है। लोक-प्रशासन का उद्देश्य समाज की सेवा करना होता है। लोक-प्रशासन की समस्त शक्तियाँ लोगों के जीवन को सुखी और समृद्धिवाली बनाने में लगाई जाती हैं। और व्यक्तिगत व्यवसाय अपने लाभों को अधिकतम करने में ही व्यस्त रहता है। लोक-प्रशासन अनेक ऐसे कार्य तथा सेवाएँ अपने हाथ में लेता है जिनसे हो सकता है कि राजकोष को आर्थिक हानि उठानी पड़े, परन्तु वे सेवाएँ समाज के जीवन के लिए आवश्यक होती हैं। व्यक्तिगत प्रशासन में प्रशासक को यदि यह अनुभव हो जाए कि इस योजना अथवा कार्य में लाभ नहीं होगा तो वह उसको छोड़ देगा, यद्यपि कभी-कभी उसोर्पति इस बात को स्वीकार नहीं करते कि व्यक्तिगत व्यवसाय का पूर्ण

ध्येय व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना है। वे कहते हैं कि वे भी समाज की सेवा की भावना से प्रेरित होते हैं।

(४) लोक-प्रशासन के अन्तर्गत व्यवहार में कुछ एकरूपता अथवा समानता पाई जाती है। लोक-प्रशासन द्वारा बिना किसी प्रकार का पक्षपातपूर्ण अथवा विविष्ट व्यवहार किए समाज में सभी मददगारों को वस्तुएं तथा सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। व्यक्तिगत प्रशासन में पक्षपातपूर्ण अथवा विविष्ट व्यवहार किया जा सकता है।

(५) लोक-प्रशासन का नियन्त्रण तथा नियमन देश के कानूनों के द्वारा किया जाता है। इससे वस्तुस्थिति, उत्तरदायित्व, कार्य करने का ढंग व इसकी क्रियाओं का क्षेत्र—सभी का निर्धारण देश के कानून से होता है। इसको कानून की सीमाओं के अन्तर्गत रह कर ही कार्य करना पड़ता है। यही कारण है कि लोक-प्रशासन को अनेक बार लाल पीताशाही (Red Tapisim) कार्य की दैनिक परिणती तथा देरी आदि का सामना करना पड़ता है। सरकारी अधिकारी को कोई भी कार्यवाही किये जाने से पूर्व कानून की समस्त औपचारिकताएँ (Formalities) पूरी करनी पड़ती हैं। किन्तु एक व्यक्तिगत व्यवसाय अपने कानून तथा नियम स्वयं ही बनाता है जो कि व्यक्तिगत सुविधानुसार बदल जा सकते हैं। लोक-प्रशासन में कोई भी कार्य करने के लिये सरकारी कर्मचारियों को कानूनी अधिकार की आवश्यकता होती है।

(६) दोनों ही प्रकार के प्रशासन में विभिन्नता की एक अत्यन्त महत्वपूर्ण बात यह है कि लोक-प्रशासन अपने द्वारा किए जाने वाले प्रत्येक कार्य के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। इसको जनता के सम्मुख अपने सभी कार्यों की न्यायोचितता सिद्ध करनी पड़ती है। यह व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका द्वारा नियन्त्रित होता है। जनता के प्रति उत्तरदायी होना—लोक-प्रशासन की अत्यन्त महत्वपूर्ण विशेषताओं में से एक है। यह एक ऐसा लक्षण है जो कि व्यक्तिगत प्रशासन में नहीं पाया जाता। सरकारी अधिकारियों को सदा यह बात ध्यान में रखनी पड़ती है कि जनता द्वारा इनके सभी कार्यों के कुछ-दोषों को विवेचना की जाती है, उन पर वाद-विवाद किया जाता है, उनकी आलोचना तथा सूझ-झाँझ की जाती है। जनमत (Public opinion) सबसे बड़ा प्रतिरोध है जो कि सरकारी अधिकारियों को मनमाने कार्य करने से रोकता है। व्यक्तिगत व्यवसायों में जनता द्वारा इतनी अधिक सूझ-झाँझ पड़ता नहीं की जाती।

(७) लोक-प्रशासन में सरकारी अधिकारी के अपने नाम का कोई महत्व नहीं होता। वह अपने व्यक्तिगत नाम से वाय नहीं करता बल्कि सरकारी सत्ता के एक एजेंट के रूप में तथा उस पद के अधीन कार्य करता है जिस पर कि वह आसीन होता है।

(८) जनता के प्रति सरकारी अधिकारियों का रत प्रादवेष्ट व्यवसाय के दख से भिन्न होता है। कोई भी सरकारी अधिकारी तब तक जनता की सेवा नहीं कर

सकता जब तक कि उसमें 'जन-हित तथा जन-सेवा की भावना' न हो। सरकारी कर्मचारियों को समुदाय की सेवा की भावना से कार्य करना पड़ता है।

(६) लोक-प्रशासन में वित्त (Finance) तथा प्रशासन पृथक्-पृथक् कार्य करते हैं। सरकारी अधिकारी जो धन व्यय करते हैं उनका उससे कोई सम्बन्ध नहीं होता। लोक-प्रशासन में सरकारी अधिकारियों पर भारी वित्तीय नियन्त्रण रहता है। व्यक्तिगत व्यवसाय में धन निवेशकर्ता (Investor) के पास रहता है और वह उस धन को किस प्रकार व्यय करता है इससे बचें वह किसी के भी प्रति उत्तरदायी नहीं होता। दूसरी ओर, लोक-प्रशासन में जब सट्टकारी अधिकारी सार्वजनिक धन को खर्च करते हैं तो जनता के प्रतिनिधि के रूप में व्यवस्थापिका (Legislature) उन पर प्रभावशाली नियन्त्रण रखती है।

(१०) लोक-प्रशासन द्वारा समुदाय को प्रदान की जाने वाली अनेक सेवाएँ एकाधिकारी (Monopolistic) प्रकृति की होती हैं।

उपरोक्त वाद-विवाद के निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि लोक-प्रशासन में एकलपता, अनामता तथा जनता के प्रति उत्तरदायिता की विशेषताएँ पाई जाती हैं। यह कायदे व कानूनों के अन्तर्गत रहकर कार्य करता है और नागरिकों को सेवाएँ प्रदान करते समय उनके बीच भेद-भाव नहीं कर सकता। लोक-प्रशासन की अपनी कुछ विशिष्ट तकनीकें तथा विशेषताएँ होती हैं जो कि इसको व्यक्तिगत प्रशासन से पृथक् करती हैं। किन्तु इस सबके बावजूद, लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में अन्तर केवल मात्रा का है, गुण का नहीं। बड़े बड़े व्यवसाय भी सरकार द्वारा बनाये गये कायदे व कानूनों के अन्तर्गत कार्य करते हैं। व्यक्तिगत व्यवसाय भी देश के कानूनों से इतने स्वतन्त्र नहीं होते जैसा कि समझा जाता है। लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के अन्तर को अधिक बड़ा ज्वाला कर नहीं बनाना चाहिये। जहाँ तक हम तर्क का सम्बन्ध है कि व्यक्तिगत व्यवसाय के प्रशासन का भेदमूलक लक्ष्य व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना होता है, यह भी पूर्णतः मान्य नहीं है। व्यक्तिगत व्यवसाय का पूर्ण ध्येय सदा व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना ही नहीं होता।

क्या लोक-प्रशासन एक विज्ञान है ?

(Is there a Science of Public Administration ?)

लोक-प्रशासन से सम्बन्धित एक अन्य विवादास्पद समस्या यह है कि क्या इसको विज्ञान का दर्जा दिया जाना चाहिये ? क्या लोक-प्रशासन को विज्ञान कहकर पुकारा जा सकता है ?

'लोक-प्रशासन विज्ञान है या नहीं' इस प्रकार का उत्तर देने से पहले इस प्रश्न का उत्तर देना आवश्यक है कि विज्ञान से क्या अभिप्राय है ? विज्ञान शब्द का वास्तविक अर्थ है क्रमबद्ध ज्ञान। किन्तु 'विज्ञान' शब्द साधारणतः गणित, रसायन-शास्त्र, भौतिक-शास्त्र जैसे अनेक भौतिक विज्ञानों से जुड़ा हुआ है। अतः जन-साधारण की भाषा में इसका अर्थ हम ज्ञान से लगाया जाता है जो प्रत्यक्ष दिशा में सत्य

नया ठीक प्रमाणित हो। इसके तथ्यों की जाच की जा सकती है। विज्ञान निरीक्षण, प्रमाण तथा अनुभवों के द्वारा अपने नियम बनाता है और फिर उनके आधार पर भविष्यवाणियाँ की जा सकती हैं। विज्ञान के नियम, जब भी निश्चित दशाएँ वर्तमान हों, सामान्य रूप से सभी जगह तथा प्रत्येक समय लागू होते हैं। विज्ञान के अध्ययन में जो रीति अपनाई जाती है वह है—अनुसन्धान (Investigation) परीक्षण (Observation), प्रयोग (Experimentation), सारणीकरण (Tabulation), वर्गीकरण (Classification) तथा सह-सम्बन्ध (Correlation)। इनके बाद इनमें सामान्य निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। ये सामान्य निष्कर्ष, नियम तथा सिद्धांत पूर्णतः ठीक होते हैं तथा उनकी जाच की जा सकती है। विज्ञान प्रत्येक दिशा में सत्य तथा ठीक होता है। इसके तथ्यों को पुष्ट किया जा सकता है और फिर भी उनमें मापेक्षिक एकरूपता पाई जाती है। इस प्रकार यथार्थता अथवा पूर्णतः ठीक होना, समान रूप से लागू करने के लिये नियमों का वर्तमान होना तथा भविष्यवाणियाँ करना अथवा निष्कर्ष निकालना ही भौतिक विज्ञान के लक्षण हैं।

प्रश्न यह है कि क्या ये लक्षण लोक-प्रशासन में पाये जाते हैं? क्या लोक-प्रशासन का ज्ञान ऐसा है जोकि पूर्णतः यथार्थ हो अथवा पूर्णतः ठीक उत्तरता हो? क्या इनके कोई ऐसे सिद्धान्त अथवा नियम हैं जो सभी जगह समान रूप से लागू हो सकें? क्या इसके तथ्यों की जाच की जा सकती है? क्या इसके द्वारा भविष्यवाणियाँ की जा सकती हैं अथवा निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं?

अब हम इसकी यथार्थता अथवा पूर्णता के प्रश्न पर विचार करते हैं। बात यह है कि किसी भी सामाजिक विज्ञान को यथार्थता अथवा पूर्णता की बत्तीझी पर नहीं रखा जा सकता। सामाजिक विज्ञानों को मनुष्यों से व्यवहार करना पड़ता है। मनुष्यों के व्यवहारों में भारी विभिन्नताएँ पाई जाती हैं और उनके कारण वे भविष्यवाणियाँ नहीं की जा सकती। अतः किसी भी सामाजिक विज्ञान में ऐसे यथार्थ अथवा पूर्ण नियम नहीं होंगे जिनके आधार पर यह भविष्यवाणियाँ कर सके। यदि यथार्थता अथवा पूर्णता (Exactness) ही विज्ञान का लक्षण होता है तो कोई भी सामाजिक विज्ञान, विज्ञान होने का दावा नहीं कर सकता। इसी कारण यदि पूर्णता को ही विज्ञान का लक्षण माना जाय तो लोक-प्रशासन भी विज्ञान होने का दावा नहीं कर सकता।

एक अन्य प्रश्न यह है कि क्या लोक-प्रशासन ने किसी ऐसे नियम का विवास किया है जिसको समान रूप से सभी जगह लागू किया जा सके। क्या लोक-प्रशासन के कोई अपने सिद्धान्त हैं? कुछ ऐसे सिद्धान्तों के निर्माण का एक प्रयत्न किया गया है जिनके आधार पर लोक-प्रशासन के अस्तित्व तथा प्रवृत्ति को प्रतिबिम्बित किया जाना है। प्रोफेसर एच० ए० साइमन ने 'Administrative Behaviour' (1947) नामक अपनी पुस्तक में प्रशासन के अव्यक्त सिद्धान्तों का उल्लेख किया है —

(१) वर्गों के बीच कार्यों के विशेषीकरण (Specialization) के द्वारा प्रशासकीय कार्य-कुशलता अथवा निपुणता (Administrative Efficiency) बढ़ जाती है।

(२) किसी एक वर्ग के सदस्यों को सत्ता के निर्धारित पद-सोपान (Hierarchy) में क्रमबद्ध करके प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।

(३) पद-सोपान में किसी भी स्तर पर नियन्त्रण के क्षेत्र को कुछ सीमित करके प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।

(४) नियन्त्रण करने की दृष्टि से (क) उद्देश्य, (ख) प्रक्रिया, (ग) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति अथवा (घ) सत्ता के अनुसार कर्मचारियों के वर्ग बनाकर प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।¹

परन्तु यह सिद्धान्त प्रत्येक स्थिति में दृढ़ता के साथ लागू नहीं किये जा सकते। इसके अतिरिक्त, इनमें अनिश्चितता अथवा सदिग्धता का दोष पाया जाता है। जैसा कि प्रो० एच० ए० साइमन ने तीसरे 'सिद्धान्त' के विषय में स्वयं ही स्वीकार किया है।

“यह माना जाता है कि उन अधीनस्थ कर्मचारियों की ताख्या जो किसी भी एक प्रशासक से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित होते हैं, यदि सीमित—मान लीजिये छ—कर दी जाय तो प्रशासकीय कार्यकुशलता बढ़ सकती है। यह मत कि 'नियन्त्रण का क्षेत्र' सीमित होना चाहिये, प्रशासन के एक अविवादास्पद तीसरे सिद्धान्त के रूप में वृद्धतापूर्वक स्वीकार किया जाता है। नियन्त्रण के क्षेत्र को सीमित करने के बारे में दिये जाने वाले सामान्य तर्क सर्वविदित हैं और यहाँ उनको दोहराने की आवश्यकता नहीं है। एक बात जो सामान्य रूप से स्वीकार नहीं की जाती यह है प्रशासन से सम्बन्धित एक विपरीत सिद्धान्त, जो कि यद्यपि नियन्त्रण के क्षेत्र के एक सिद्धान्त की तरह प्रचलित नहीं है किन्तु उसके समर्थन में भी उतने ही महत्वपूर्ण तर्क दिये जा सकते हैं। यह सिद्धान्त निम्नलिखित है

“कोई भी मामला कार्यरूप में परिणित होने से पहिले संगठन के जितने स्तरों से गुजरता है उनकी सच्चा न्यूनतम रखकर प्रशासकीय निपुणता में वृद्धि की जाती है।”

‘यह सिद्धान्त उन मूलमूल सिद्धान्तों में से एक है जो कि कार्यविधियों को सरल करने में प्रशासकीय विश्लेषण (Administrative analysis) का पथप्रदर्शन करते हैं। किन्तु अनेक स्थितियों में इस सिद्धान्त से जो परिणाम निकलते हैं वह नियन्त्रण के क्षेत्र के सिद्धान्त (Principle of span of control), आदेश की एकता के सिद्धान्त (Principle of unity of command) तथा विशेषीकरण के सिद्धान्त (Principle of specialization) की आवश्यकताओं के प्रत्यक्ष विरुद्ध पड़ते हैं।²

1 H. A. Simon p 21

2 H. A. Simon, p 26

से पहले प्रशासक (Administrator) को सदा स्वयं ही उस पर विचार करना होता है।

लोक-प्रकाशन के अध्ययन के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण :

कार्यकुशलता व भित्तिययता की प्राप्ति लोक-प्रशासन का प्रमुख उद्देश्य माना गया है। इस विषय के प्रारम्भिक लेखकों ने प्रशासन में कार्यकुशलता की प्राप्ति के प्रश्न पर ही विशेष बल दिया। वस्तुतः लोक-प्रशासन के वे तथाकथित 'सिद्धान्त' जो इसके विकास के प्रारम्भिक अवस्था में प्रतिपादित किये गये थे, कार्यकुशलता की प्राप्ति के लिए सुझाये गये साधनमान थे।¹

राजनैति व प्रशासन का विभाजन :

उपरोक्त कार्यकुशलता प्रधान दृष्टिकोण तथा घमरीकी सरक्षणता-विरोधी आन्दोलन (Antipatronage movement) को इस विचार से घोर भी बल मिला कि नीति-निर्माण का कार्य नीति को क्रियान्वित करने के कार्य से भिन्न है। प्रथम कार्य जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिका सभाओं का है तथा दूसरा कार्य तकनीकी दक्षता-शायत एवं राजनैतिक रूप से 'तटस्थ' (Neutral) प्रशासनिक अधिकारी-वर्ग का है। इस मान्यता पर 'राजनैति' व 'प्रशासन' के बीच एक विभाजन रेखा खींच दी गई कि 'राजनैति' के क्षेत्र में तो मुख्य प्रश्न यह निर्णय करना है कि "क्या-क्या कार्य करने चाहिये?" जबकि 'प्रशासन' के क्षेत्र में मुख्य प्रश्न यह है कि "कार्य किस प्रकार किया जाये?"² इस प्रकार 'नीति-निर्धारण' का कार्य 'राजनैति' से सम्बन्धित मान लिया गया और 'नीति-क्रियान्वन' का कार्य 'प्रशासन' से सम्बन्धित।

1 For Further details refer to John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, *Public Administration* chapter I pages 7-21, Paul Meyer, *Administrative Organization, A Comparative Study of the Organization of Public Administration*, Stevens and Sons Ltd, London, 1957, Chapter 1, pages 17-25, Dwight Waldo, *The Administrative State*, Chapters 2 and 3 pages 22-61, Morstein Marx (ed) *Elements of Public Administration*, Chapter 2, pages 27-43, Gullick and Urwick (ed) *Papers on the Science of Administration*, Chapters 4 and 5, pages 99-130, Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour, A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, 1957, Chapter 2, pages 20-44

2 For details refer to Woodrow Wilson 'The Study of Administration' *Political Science Quarterly*, Vol 2 (June 1887), pages 197-222. As he observes 'The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration it should not be suffered to manipulate its offices,' quoted by Dwight Waldo *Ideas and Issues In Public Administration, A Book of Readings*, McGraw Hill Book Co. N.Y. 1953, Page 65. For further details also refer to, Goodnow Frank, *Politics and Administration*, The Macmillan Co., 1900, Paul H. Appleby, *Policy and Administration*, Alabama University Press, 1949

प्रशासन व राजनीति के इस भेद की वाफ़ी मानोचला हुई है और अब लोक-प्रशासन के विद्यार्थी ने इसको अस्वीकृत कर दिया है। तथ्य इस बात को सिद्ध करते हैं कि प्रशासन का नीति निर्माण या निर्धारण के कार्य में भी घनिष्ठ सम्बन्ध है और वह इसने सक्रियभाग लेता है। यह एक पूर्णतया अनार्थिक तर्क है कि नीति-निर्धारण का कार्य प्रशासनिक अधिकारी वर्ग की सहायता या परामर्श के बिना भी सम्पन्न किया जा सकता है। ऐसे किसी भी मनी की ओर सवेन करना बठिन है जो प्रशासन के लिए नीतियाँ निर्धारित करते समय अपने प्रशासनिक अधिकारियों (Civil Servants) के परामर्श या विचारों से प्रभावित न हुआ हो। बहुत से, वनिक सत्य ये यह है कि अधिकांश विधेयक मंत्रीमण अपने उच्च प्रशासनिक अधिकारियों की प्रेरणा पर ही व्यवस्थापिका सभाओं के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं। इसके प्रतिरुक् व्यवस्थापिका सभायें अधिकांश विधेयकों को उनकी स्पर्शा मान में ही पारित करती हैं, उनको विस्तृत रूप देने का कार्य प्रशासनिक अधिकारियों के कंधों पर छोड़ दिया जाता है। 'हस्तान्तरित विधान' (Delegated Legislation) की सम्पूर्ण धारणा 'राजनीति' व 'प्रशासन' के विभाजन को अर्थहीन व तथ्यहीन सिद्ध कर देती है। तथ्यों व आँकड़ों के अभाव में किसी भी सफल नीति का निर्धारण असम्भव है। ये तथ्य तथा आँकड़े प्रशासनिक अधिकारी ही प्रदान करते हैं। अनेक कानून केवल इस कारण सशोधित अथवा रह कर दिये जाते हैं कि प्रशासनिक अधिकारियों को उन्हें क्रियान्वित करते समय अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। कानूनों व नीतियों की व्यावहारिकता अथवा अव्यावहारिकता प्रशासनिक अधिकारियों के परामर्श के आधार पर ही तय की जाती है। प्रत्येक पक्ष पर राजनीति व प्रशासन परस्पर मिश्रित प्रतीत होते हैं; प्रत्येक पक्ष पर प्रशासन राजनीति को प्रभावित करता है। कोई भी ऐसी नीति जो प्रशासनिक अनुभव पर आधारित नहीं है, अवसर परिणामों को ही जन्म देगी। प्रशासनिक अधिकारीमण अपने व्यापक व दीर्घ अनुभव के कारण प्रत्येक प्रशासनिक समस्या से पूरी तरह परिचित होते हैं और इस ज्ञान के कारण वे नीति-निर्माण के कार्य में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं। ऐसे प्रशासनिक अधिकारियों के मत व परामर्श की अवहेलना फिर कैसे की जा सकती है? इस प्रकार "तुम अपना रास्ता" नापो और मैं अपना" वाले दृष्टिकोण पर आधारित राजनीति व प्रशासन के रूप रोक विभाजन को तथ्यों के विपरीत व अव्यावहारिक घोषित कर दिया गया है। इतना ही नहीं, यह विचार भी कि सरकारी एजेंसियों के प्रशासन का मूल्यवान कार्य-कुशलता का प्रधानता देकर किया जाना चाहिए, अब विवाद का विषय बन गया है। इस दावे को भी धुनौती दी जा रही है कि प्रशासन के भी अपने कुछ 'सिद्धान्त' हैं। यह कहा जाने लगा है कि ये तथ्यावस्थित सिद्धान्त वास्तव में कार्य-कुशलता की प्राप्ति के लिए सुभाये गये कुछ मार्ग प्रदर्शक तत्व (Guides) मान हैं और ये केवल कुछ विशिष्ट प्रशासनिक परिस्थितियों का वर्णन व विस्तारण मात्र करते हैं। इनको सिद्धान्त न कहकर 'प्रशासन की कहावतें' (Proverbs of Administration)

बहना अधिक उपयुक्त होगा ।¹

लोक प्रशासन के अध्ययन के प्रति एक अन्य महत्वपूर्ण दृष्टिकोण 'सरकारी संस्थाओं के प्रशासनिक संगठन के वर्णन' (Description of administrative structure of the government bodies) पर बल देता है। यह दृष्टिकोण प्रशासन की 'पोस्टकोर' तकनीकियों (POSDCORB techniques) के अध्ययन पर ध्यान केन्द्रित करता है। इसका मुख्य उद्देश्य प्रशासनिक संगठन, वार्षिक-वर्ग प्रशासन (Personnel administration) तथा वित्तीय प्रशासन का अध्ययन करना है।² किन्तु इस दृष्टिकोण में कठिनाई यह है क्या हम वातावरण व मन्दर्भ (Environment) को, जिसमें लोक-प्रशासन कार्य करता है दृष्टिगत रखे बिना प्रशासनिक संगठन व तकनीकियों का अध्ययन सम्भव व सामर्थ्य है? अध्ययन के इस दृष्टिकोण या रीति में मानवीय तत्व (Human factor) पर भी ध्यान नहीं दिया जाता। संगठन प्रधान अध्ययन (Structural study) आवश्यक तो है पर लोक प्रशासन की जटिल विषय-वस्तु को नवी भाँति समझने के लिए अपूरण है।

लोक-प्रशासन के अध्ययन के प्रति एक तीसरा दृष्टिकोण 'वैज्ञानिक प्रबन्ध' (Scientific Management) के आन्दोलन से सम्बन्धित है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों के अनुसार लोक प्रशासन की समस्याओं का अध्ययन वैज्ञानिक पद्धतियों और मापन-मापों के अनुकूल होना चाहिए।³ यह आन्दोलन फ्रेडरिक टेलर (Frederick W Taylor) के शोध-लेखों (Researches) के साथ प्रारम्भ हुआ।⁴ टेलर के अनुसार निम्नी उद्योग के क्षेत्र तथा लोक-प्रशासन के क्षेत्र में कार्यकुशलता सम्बन्धी समस्याएँ एक ही ही हैं। दोनों में कोई भूत-भूत भिन्नता नहीं है। उसने वाम करने के 'एक ही सर्वोत्तम तरीके' पर बल दिया। उसने कहा कि हर प्रकार के क्रिया-वस्तुओं के प्रबन्ध के लिए वैज्ञानिक आधार पर सर्वोत्तम मार्ग या सिद्धान्त खोजें

1 Refer to Herbert A Simon, 'The Proverbs of Administration' *Public Administration Review* 6 (Winter 1946)

2 For studies of such a kind the most important is L. D. White's 'Introduction to the Study of Public Administration' wherein he defines Public Administration as 'the management of men and materials in the accomplishment of the purposes of the State'. To this can also be added Luther Gullick who in *Papers on the Science of Administration* develops Henry Fayol's analysis of the administrative function. Refer to the *Papers* published by the Institute of Public Administration N. Y. 1937

3 For details refer to Dwight Waldo's *The Administrative State* Chapter 3 'Scientific Management and Public Administration' pages 47-61, wherein he says, 'Scientific management is a system almost as elaborate as Marxism, with its central figures, its schisms, its mutations, its nuances, etc.', page 47

4 Refer to his *The Principles of Scientific Management*, N. Y., 1915, and *Shop Management* N. Y., 1911, both works reprinted in a combined volume, *Scientific Management*, N. Y., and London, 1947

जा सकते हैं।¹

लोक-प्रशासन के अध्ययन की नवीनतम रीति 'सामाजिक-मनोवैज्ञानिक' (Socio-psychological) या 'व्यवहारवादी' (Behaviourist) रीति है तथा इसके प्रमुख समर्थक हरबर्ट ए० साइमन (Herbert A. Simon) हैं। अपनी पुस्तक 'Administrative Behaviour A Study of Decision-Making Procession Administrative Organization' में उसने लोक प्रशासन के अध्ययन की परम्परागत रीति का विरोध किया है। 'सामाजिक मनोवैज्ञानिक' या 'व्यवहारवादी' दृष्टिकोण के समर्थक यह कहते हैं कि लोक-प्रशासन के अध्ययन में विशेष रूप से इस बात पर होना चाहिए कि प्रशासनिक संगठन (Organization) में मानवीय व्यवहार का स्वरूप कैसा होना है तथा विभिन्न प्रकार के संगठन अपनी गतिविधियाँ किस प्रकार संचालित करते हैं। इस विचारधारा को मानने वालों का तर्क है विभिन्न प्रकार के संगठनों में मानवीय व्यवहार व व्यवस्था का निष्पक्ष परीक्षण व अध्ययन किया जा सकता है। ऐसे व्यक्तियों का यह भी दावा है कि प्रशासनिक संगठनों की व्यावहारिक गतिविधियों का अध्ययन करके प्रशासन व संगठन के विषय में कुछ सामान्य निष्कर्ष (Generalized conclusions) निकाले जा सकते हैं। लोक-प्रशासन के 'सिद्धान्तों' की आलोचनात्मक समीक्षा करने के बाद साइमन कहते हैं प्रत्येक विज्ञान के पास सिद्धान्तों को प्रतिपादित करने से पूर्व कुछ धारणाएँ (Concepts) होनी चाहिए।² साइमन के अनुसार 'निर्णय लेना' (Decision making) लोक-प्रशासन की सर्वाधिक महत्वपूर्ण गतिविधि है। विभिन्न संगठनों में काम करने वाले व्यक्तियों की भी अन्य व्यक्तियों की तरह अपनी इच्छाएँ व आकांक्षाएँ होती हैं। उनका व्यवहार उनकी मनोवैज्ञानिक ब्रह्मांड, प्रेरणाओं तथा सामाजिक परिस्थितियों से प्रभावित होता है। प्रशासनिक विज्ञान का सम्बन्ध मानवीय व्यवहार-विषयक इन्हीं तथ्यों के अध्ययन से होना चाहिए, उसे 'मूल्यों' (Values) के प्रश्न व गहरी उत्तमता चाहिए। संगठन क्या है? यह पारस्परिक व्यवहार में सलग व्यक्तियों के एक समूह का ही नाम है। इन सब व्यक्तियों का व्यवहार अनेक प्रकार के 'प्रभावों' (Influences) के अधीन होता है। प्रशासन के विद्यार्थियों को इन 'प्रभावों' का अध्ययन करना चाहिए। इसके लिए उसे समाज शास्त्र व मनोविज्ञान की रीतियों का प्रयोग करना पड़ेगा। इस प्रकार 'व्यवहारवादी' रीति में व्यावहारिक घटनाओं के अध्ययन (Empirical case studies), सावधानी से बनाई हुई सीमित धारणाओं, शब्दों की सुस्पष्ट परिभाषा

1 As Paul Meyer rightly observes 'Taylorism thus becomes the foundation of the whole movement for the improvement of the efficiency of administration which not only deals with problems of an organizational character but also prescribes a certain standard performance for the administrative staff' *Administrative Organization, A Comparative study of the Organization of Public Administration*, Stevens & Sons Ltd, London, 1957, page 20

2 *Administrative Behaviour*, page 37

तथा सुनिश्चित प्रयोग, मान्यताप्रा (Assumptions) के पूर्ण विवेचन व उनकी सीमाओं के वर्णन तथा ऐसे निष्कर्ष निकालने पर बल दिया जाता है जिनकी अन्य अनुसन्धानकर्त्ता समीक्षा कर सकें। इस रीति या दृष्टिकोण का स्वरूप सर्वव्यापी है और इसका उद्देश्य कुछ सामान्य निष्कर्षों (Generalizations) की एक ऐसी व्यवस्था का निर्माण करना है जिनकी सहायता से यह समझा व समझाया जा सके कि संगठन व्यावहारिक रूप से किस प्रकार काम करते हैं तथा उनमें काम करने वाले व्यक्ति कैसे आचरण करते हैं।¹

भारत में लोक प्रशासन जैसे विषय के उचित अध्ययन के लिए उपरोक्त सभी दृष्टिकोण उपयोगी हैं। इस विषय के अध्ययन में मानवीय तत्व (Human factor) का स्थान सर्वोपरि रहना चाहिए।

लोक प्रशासन के अध्ययन की विधियों (Methods) के विषय में कुछ दावद यहाँ अनुपयुक्त नहीं होंगे इस सम्बन्ध में बहुत से दृष्टिकोणों व रीतियों का पहले ही वर्णन किया जा चुका है। वैज्ञानिक, सामाजिक-मनोवैज्ञानिक अथवा व्यवहारवादी विधियों का विवेचन किया जा चुका है। लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए विविध प्रकार के साधनों का प्रयोग करते समय 'तथ्यों व साधनों' सम्बन्धी विवाद को दृष्टिगत रखना आवश्यक है।

लोक-प्रशासन का 'तुलनात्मक अध्ययन' (Comparative study) इस विषय के अध्ययन तथा शोध कार्य की एक लोचप्रिय विधि बन गया है। धुने हुए प्रशासनिक निर्णयों के अध्ययन के लिए 'केस विधि' (Case method) की ओर भी काफी ध्यान दिया जा रहा है। प्रशासन में निर्णय लेने की प्रक्रिया अत्यधिक दुर्लभ व जटिल बताई जाती है। प्रत्येक निर्णय में अनेक प्रकार के तत्वों का योगदान रहता है। निर्णय की प्रक्रिया में अनेक प्रकार के मार्गों में से किसी एक का चुनाव करना पड़ता है। सम्बन्धित अधिकारी को निर्णय लेने से पूर्व यह सोचना व निश्चय करना पड़ता है कि विभिन्न मार्गों में कौनसा मार्ग चुना जाये और क्यों चुना जाये। ऐसे सभी प्रश्न महत्वपूर्ण होते हैं और इनसे सम्बन्धित शक्तियों का अध्ययन करने के लिये 'केस विधि' का प्रयोग किया जाता है। यह धारणा की जाती है कि पर्याप्त सत्या में ऐसे प्रशासनिक मामलों (Cases) का अध्ययन करने के बाद कुछ सामान्य निष्कर्ष निकालना सम्भव हो सकेगा।²

1 Also refer to R S Parker *New Concepts of Administration*, 'Public Administration', Australia March 1962 Vol XXI, N J 'Administrative Behaviour' and 'Administrative Science Quarterly' Published by the Graduate School of Business and Public Administration Cornell University, Ithaca, N Y

2 For details refer to Jitendra Singh "Case Method as a Tool of Building and Testing Hypotheses," *The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, July-September, 1962, Vol VIII No. 3, pages 332-347, For the distinction between case report, case history, case study and case-problem—

किन्तु ऐसे सामान्य निष्कर्ष (Generalizations) बनाने में अब कठिनाई यह है कि जिस प्रकार के 'केस-अध्ययनों' (Case studies) पर वे आधारित होते हैं उन पर अध्ययन-कर्ता के निजी विचारों व पूर्वग्रहों (Prejudices), उसकी व्यक्तिगत पसन्दगियों व नापसन्दगियों का प्रभाव रहता है। उसके द्वारा किया गया विश्लेषण एक विशेष प्रकार का भुकाव लिए हुए होता है। ऐसे अध्ययन-कर्ता के निष्कर्षों के औचित्य-अनौचित्य की जांच करने वाली कसौटी का अभाव है।¹

इस प्रकार विभिन्न प्रकार की विधियों व साधनों का प्रयोग लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिये किया जाता है। विश्लेषण की जिन विधियों का विकास अन्य सामाजिक विज्ञानों ने किया है, उनका भी लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए लाभप्रद प्रयोग किया जा सकता है।²

निष्कर्ष

(Conclusion)

लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र तथा इसकी प्रकृति का अध्ययन करने के पश्चात् इसका महत्व स्वतः ही स्पष्ट हो जाता है। लोक-प्रशासन को 'माधुनिक सभ्यता का हृदय' कहा जाता है। राज्य (State) की क्रियाओं एवं कार्यों में वृद्धि होने के साथ ही साथ, लोक-प्रशासन के कार्यों तथा उत्तरदायित्वों में स्वभावतः वृद्धि होती जा रही है। चार्ल्स ए० बीमर्ड (Charles A. Beard) के शब्दों में, प्रशासन के विषय से अधिक महत्वपूर्ण कोई दूसरा विषय नहीं है। सम्य सरकार का भविष्य, और, मेरी सम्मति में, सभ्यता का भविष्य हमारी इस योग्यता के ऊपर आधारित है कि हम प्रशासन के सम्बन्ध में एक ऐसे विज्ञान, दर्शन (Philosophy) एवं भावहार को विकसित करें जो सभ्य समाज के कर्तव्यों को पूरा करने की क्षमता रखता हो।³

विज्ञान तथा शिल्पकला सम्बन्धी विकासों के कारण, समाज की समस्याएँ अत्यधिक विपन्न होती जा रही हैं। ऐसी परिस्थिति में प्रशासकों को महान् शारीरिक व मानसिक गुणों से युक्त होकर अपने पेचीदे कार्यों को पूरा करने की जरूरत है। लोक-प्रशासकों पर ऐसे सबसे अधिक कठिन एवं नाजुक कार्यों को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व है जिन पर निःशङ्क अस्तित्व (Existence) ही निर्भर होगा अतः

refer to Harold Stein, (ed) *Public Administration and Policy Development A Case Book*, N Y, Harcourt, Brace and Company, 1952, also Henry Reining, "Case-Method and Public Personnel Administration," *Public Personnel Review*, XII, July 1951, pages 151-158

1 For Case Studies refer to F M G Wilson, *Administrators in Action*, George Allen and Unwin Ltd, 1961

2 For this refer to *Political Science, A Philosophical Analysis*, Vernon Van Dyke, Stevens & Sons Ltd, London, 1960

3 Charles A Beard, "The Role of Administration in Government" in the work *Unit in Federal Administration* (Chicago, 1937), p 3, his other book *Public Policy and General Welfare* (New York, 1941), pp 149, 158-160, also deals with the—subject in an interesting way

उनको ही प्रसाधारण विनिष्ठताओं एवं गुणों से युक्त होना चाहिए। इसी कारण वुडरो विल्सन (*Woodrow Wilson*) को यह कहना पड़ा

“ प्रशासन को एक ऐसा विज्ञान होना चाहिए जोकि सरकार के माग को दृढ़ बनाने का प्रयत्न करे अपने संगठन को मजबूत तथा सुदृढ़ बनाए और अपने कार्यों को कर्तव्य पालन की भावना के साथ सर्वोपरि रखे।” पॉल पीगर्स (*Paul Pigors*) के अनुसार, “लोक प्रशासन कम से कम प्रयत्न और जोखिम के साथ प्रचलित व्यवस्था को जारी रखने की गारन्टी करता है। इसका मूलभूत उद्देश्य व्यवस्था के अन्तर्गत अपरीक्षित एवं नवीन मार्गों की खोज करना नहीं बल्कि उसका प्रबन्ध करना व उसको कायम रखना है। अतः प्रशासन समाज में स्थिरता लाने वाला यन्त्र तथा परम्पराओं (*Traditions*) के संरक्षक है।”¹ प्रशासन अनेक सामाजिक विचारों को सुलभा करता है तथा समाज में एकरा, मेल व शान्ति स्थापित करता है।

— — —



२

मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका महाप्रबन्धक के रूप में (The Chief Executive as General Manager)

प्रत्येक देश में मुख्य कार्यपालिका ही प्रशासन की प्रधान होती है। लोक-प्रशासन के अमेरिकन लेखकों ने मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को महाप्रबन्धक (General manager) की संज्ञा दी है। ग्रामतीर पर संयुक्त प्रकृति (Corporate character) के एक सुसंगठित निजी उद्यम के प्रधान (Head) को महाप्रबन्धक (General manager) के नाम से पुकारा जाता है और महाप्रबन्धक के रूप में वह उस उद्यम अथवा व्यवसाय का पर्यवेक्षण (Supervision) निर्देशन (Direction) तथा नियन्त्रण (Control) करता है। इसी प्रकार मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका राज्य की प्रशासकीय मशीनरी का प्रधान होता है। किसी निजी उद्यम के महाप्रबन्धक के समान, वह राज्य की प्रशासकीय मशीनरी का निर्देशन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करता है। प्रशासकीय प्रबन्ध में नीति का विकास करने में मुख्य कार्यपालिका को सर्वोच्च स्थान प्राप्त होता है। लोक-प्रशासन में मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका की स्थिति केन्द्रीय होती है। चूंकि वही प्रशासन का प्रधान होता है अतः उस ही राज्य की सम्पूर्ण प्रशासकीय मशीनरी का निर्देशन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करना होता है। उसे ही प्रशासकीय प्रबन्ध व्यवस्था में नेतृत्व करना होता है।

मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) के प्रशासकीय कार्यों पर विचार-विमर्श करने से पूर्व यह अत्यन्त आवश्यक है कि दोनों ही प्रकार की मुख्य कार्यपालिकाओं, जो कि विभिन्न देशों में पाई जाती हैं, के मैद को समझ लिया जाय अर्थात् संसदीय मुख्य कार्यपालिका (Parliamentary type chief executive) और अध्यक्षात्मक मुख्य कार्यपालिका (Presidential type chief executive) इंग्लैंड और भारत संसदीय निरुप की मुख्य कार्यपालिका के महत्वपूर्ण उदाहरण हैं और संयुक्त राज्य अमेरिका अध्यक्षतात्मक किस्म की मुख्य कार्यपालिका का एक विशिष्ट उदाहरण है। संसदीय किस्म की कार्यपालिका में औपचारिक अथवा नाम मात्र की मुख्य कार्यपालिका (Titular chief executive) तथा वास्तविक मुख्य

कार्यपालिका (Real Chief Executive) के बीच भी भेद किया जाता है। औपचारिक अथवा नाम मात्र की मुख्य कार्यपालिका वह होती है जिसे वास्तविक प्रशासकीय शक्तियाँ प्राप्त नहीं होती। इस प्रकार की मुख्य कार्यपालिका अथवा मुख्य निष्पादक (Chief executive) के उदाहरण हैं—ब्रिटेन का राजा तथा भारत के राष्ट्रपति (Indian president)। ब्रिटेन का राजा अथवा राजी तथा भारतीय राष्ट्रपति महानि राज्य के प्रधान होते हैं किन्तु इन देशों में वास्तविक कार्यपालिक शक्तियाँ मन्त्री परिषद् (Cabinet) में निहित होती हैं जिसे कि वास्तविक मुख्य कार्यपालिका (Real chief executive) के नाम से पुकारा जाता है। समदीय प्रणाली में सरकार की सभी प्रशासकीय शक्तियाँ मन्त्री परिषद् में निहित होती हैं, जोकि अपने सब कार्यों के लिये राज्य की व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी होती है। समदीय पद्धति में मन्त्री परिषद् (Cabinet) समद (Parliament) के प्रति उत्तरदायी होती है और वह केवल सभी तक कार्य कर सकती है जब तक कि इसे समद का विश्वास प्राप्त रहे। मन्त्री परिषद् द्वारा का कार्य संपन्न किये जाते हैं, हैल्डने कमिटी (Haldane Committee) ने उनका निम्न प्रकार वर्णन किया है—

५(१) समद के समुक्त प्रस्तुत की जाने वाली नीति का अन्तिम रूप से निर्धारण।

५(२) समद द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार राष्ट्रीय कार्यपालिका (National executive) का सर्वोच्च नियन्त्रण, और

(१) राज्य के विभिन्न विभागों के कार्यों की सीमाओं का निर्धारण तथा उनमें समन्वय की स्थापना।^१

समदीय प्रणाली में मन्त्री परिषद् का इन द्वाँ व्यवस्थापिका के बहुमन के विश्वास पर निर्भर होता है।

९ कार्यपालिका की प्रणालीयक पद्धति (Presidential system) समुक्त राज्य अमेरिका में पाई जाती है। इस पद्धति में औपचारिक अथवा नाम मात्र की मुख्य कार्यपालिका (Titular Chief Executive) तथा वास्तविक मुख्य कार्यपालिका (Real chief executive) में कोई अन्तर नहीं होता। प्रणालीयक पद्धति में केवल एक कार्यपालिका (Singular executive) होती है जो कि एक निश्चित अवधि के लिए चुनी जाती है तथा जो व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। इसमें एक व्यक्ति ही शासन का वास्तविक प्रमुख होता है और उसका कार्य-काल निश्चित होता है। मुख्य कार्यपालिका की समदीय तथा प्रणालीयक पद्धतियों के भेद पर प्रकाश डालने हुए प्रो० लास्की (Prof Laski)

ने कहा कि ९ —————> २५

“दोनों पद्धतियों के बीच भेद का सार यह है कि हमारे यहाँ इंग्लैंड में तो व्यवस्थापिका का कार्यपालिका से पृथक् कोई हित (Interest) नहीं होता किन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में उनके पृथक् होने के कारण व्यवस्थापिका का हित पृथक् ही होता है।¹ अतः हमारे यहाँ लोक सदन (House of commons) का अपने निर्देशक मण्डल (Board of directors) में विश्वास होना चाहिये अन्यथा या तो निर्देशक मण्डल ही नया होगा अथवा संसद (Parliament) ही नई बनेगी। किन्तु अमेरिका में ‘... राष्ट्रपति अर्थात् President किसी भी सदन (House) पर प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण नहीं कर सकता। उसे उसको भंग करने का अधिकार नहीं होता। वह व्यवस्थापिका को प्रेरित कर सकता है धमकी दे सकता है और प्रलोभन दिला सकता है। पर अमेरिकी व्यवस्थापिका का जीवन राष्ट्रपति की इच्छा के प्रतिकूल भी स्वतन्त्र रूप से जारी रहता है और दूसरी ओर कांग्रेस (Congress) भी राष्ट्रपति को किसी कार्य के लिये मजबूर नहीं कर सकती’।”¹

उपरोक्त दोनों प्रकार की कार्यपालिकाओं के अतिरिक्त स्विट्जरलैंड तथा सोवियत रूस में अन्य प्रकार की कार्यपालिकाएँ पाई जाती हैं। स्विट्जरलैंड की बहुल कार्यपालिका (Collegial or plural type of executive) में सात सदस्य होते हैं जो कि स्थिति अथवा पद में पूर्णतः बराबर होते हैं। उनमें कोई भी एक दूसरे से श्रेष्ठ नहीं होता। सोवियत रूस में, सिद्धान्त रूप में तो इंग्लैंड तथा भारतवर्ष के मूने की एक संसदीय व्यवस्था तथा एक मन्त्री परिषद (Cabinet) पाई जाती है। परन्तु वस्तुतः सोवियत राजनैतिक व्यवस्था में न तो मन्त्री परिषद का ही कोई महत्व है और न संसद (Parliament) का ही। प्रमल में तो कम्युनिस्ट पार्टी की तानाशाही के अन्तर्गत वहाँ एकदलीय तथा सामन्तशाही व्यवस्था वर्तमान है।

मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कर्तव्य

(Administrative Functions of the Chief Executive)

प्रशासन के प्रमुख के रूप में, मुख्य कार्यपालिका प्रशासन सम्बन्धी किन किन कार्यों को सम्पन्न करती है? अपने प्रशासकीय सगठनों के प्रधानों (Heads) के रूप में मुख्य कार्यपालिकाओं के प्रबन्ध सम्बन्धी क्या-क्या मुख्य कर्तव्य होते हैं? इस प्रश्न का उत्तर लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) ने दिया है

“मुख्य कार्यपालिका” का क्या कार्य है? वह क्या कार्य करती है? उत्तर है पोस्टकोर्ब (POSDCORB)।

पोस्टकोर्ब (POSDCORB) शब्द अंग्रेजी के कुछ शब्दों को मिलाकर बनाया गया है जिसका उद्देश्य मुख्य कार्यपालिका के कार्य के विभिन्न वर्तक-मूलक तत्वों की ओर ध्यान आकर्षित करना है और वह इसलिए चूँकि “प्रशासन”

(Administration) तथा "प्रबन्ध" (Management) शब्दों में अब कोई विनिष्टार नहीं रहा। पोस्टकोर्ब (POSDCORB) शब्द की रचना कुछ अंग्रेजी शब्दों के प्रथम अक्षरों को मिलाकर की गई है।

✓ "योजनाए बनाना" (Planning)—इससे अभिप्राय है कि उन कार्यों की मोटी रूपरेखा तैयार करना जिनका किया जाना आवश्यक है और साथ ही उन तरीकों को भी निश्चित करना जिनके द्वारा उन कार्यों को पूरा किया जाता है।

✓ संगठन करना (Organising)—अर्थात् अधिकारी-वर्ग के ऐसे स्थायी ढाँचे को तैयार करना जिनके द्वारा निश्चित उद्देश्य के लिये काम के उप-विभागों (Subdivisions) की व्यवस्था की जाती है, उनको क्रमबद्ध किया जाता है, उनकी ग्यारहवा की - और उनमें समन्वय (Coordination) स्थापित किया जाता है।

✓ कर्मचारी-संयोजन (Staffing)—स्टाफ अर्थात् सम्पूर्ण कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति, प्रशिक्षण (Training) तथा उनके लिए कार्य करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण करना।

✓ निर्देशन करना (Directive)—इससे अभिप्राय है कि प्रशासन सम्बन्धी निर्णयों को करना तथा उन्हें के अनुरूप कर्मचारियों को विशिष्ट व सामान्य आदेश तथा सूचनाएँ देना और हम प्रकार कार्य का नेतृत्व करना।

✓ समन्वय करना (Coordinating)—अर्थात् कार्य के विभिन्न भागों को परस्पर सम्बन्धित करना और उनमें समन्वय स्थापित करना।

✓ रिपोर्ट देना (Reporting)—इसका अर्थ है कि प्रशासकीय कार्यों की प्रगति के सम्बन्ध में उन लोगों को सूचनाएँ प्रदान करना जिनके प्रति कार्यपालिका (Executive) उत्तरदायी है। इस प्रकार स्वयं को तथा अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को अभिलेखों (Records), अन्वेषण तथा निरीक्षण से परिचित रखना।

✓ खजाना तैयार करना (Budgeting)—राज्य की आय तथा व्यय का पूरा ताला तैयार करना। इसके अन्तर्गत वित्तीय योजनाएँ तैयार करना, हिसाब-विताब रखना तथा प्रशासकीय विभागों की वित्तीय साधनों के द्वारा अपने नियन्त्रण में रखना आदि बातें सम्मिलित हैं।¹

मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) के प्रशासन से सम्बन्धित कर्तव्यों के पोस्टकोर्ब (POSDCORB) वर्णन के प्रकाश में अब हम इस बात पर विस्तार से विचार करेंगे कि उसके (मुख्य कार्यपालिका के) वास्तविक कार्य क्या हैं?

(१) प्रशासकीय नीति का निर्धारण करना (Formulation of the Administrative Policy)—मुख्य कार्यपालिका के कार्यों की पोस्टकोर्ब (POSDCORB) ग्यारहवा के अनुसार, उसका सबसे पहला कार्य प्रशासकीय नीति की मुख्य रूप रेखाएँ निर्धारित करना है। पदाधिकारी अनेक महत्वपूर्ण मामलों के

1 Luther Gullick, "Notes on the Theory of Organisation," in Luther Gullick and L. Urwick (Eds.) *Papers on the Science of Administration*, p. 13

सम्बन्ध में मुख्य कार्यपालिका से विचार-विमर्श करते हैं तथा उसका परामर्श लेते हैं। मुख्य कार्यपालिका किसी भी सम्बन्धित पदाधिकारी के किसी विशिष्ट कार्य को अनुमोदित अथवा अस्वीकृत कर सकती है। मुख्य कार्यपालिका महत्वपूर्ण प्रशासकीय मामलों पर विभागीय अधिकारियों को परामर्श देकर प्रशासन की नीति का मार्गदर्शन तथा नियन्त्रण करती है। अनेक बार ऐसा होता है कि व्यवस्थापिका (Legislature) विस्तृत प्रश्नों के सम्बन्ध में कोई निर्णय नहीं करती। वह तो केवल कानून के सामान्य सिद्धान्त निर्धारित कर देती है। जब कभी भी ऐसा कोई कानून लागू किया जाता है तो मुख्य कार्यपालिका ही महत्वपूर्ण नीति-सम्बन्धी मामलों का निर्णय करती है और वही व्यवस्थापिका द्वारा उस कानून में छोड़े गये ^{निर्देश} अभावों की पूर्ति करती है। कानून को लागू करने की अवधि के बीच, कार्यपालिका अनेक बार अधिकारियों को यह सलाह देती है कि उन्हें कौन सा काम करना चाहिये और कौन सा नहीं। इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका प्रशासकीय नीति की मुख्य रूप-रेखाएँ निर्धारित करती है तथा उसके क्रियान्वित अथवा निष्पादन (Execution) पर प्रभाव डालती है।

(२) संगठन के विस्तृत रूप का निश्चय करना (Laying down the detail of the organization) — अनेक कानूनों को लागू करने के लिये व्यवस्थापिकाओं (Legislatures) को प्रायः विभागों (Departments), ब्यूरो (Bureaus) आयोगों (Commissions), कार्यालयों (Offices) तथा निगमों (Corporations) की स्थापना करनी पड़ती है। इन इकाइयों (Units) की आन्तरिक संगठन से सम्बन्धित विस्तृत बातों की पूर्ति मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) द्वारा ही की जाती है। वही संगठनों की विषय-रेखाएँ निर्धारित करती है जिनके द्वारा वि. नीति के लक्ष्य पूरे किये जाते हैं। प्रायः ऐसा होता है कि मुख्य कार्यपालिका को विभागों अथवा निगमों आदि के आन्तरिक संगठन में सुधार, परिवर्तन एवं हेर फेर करने पड़ते हैं। अनेक बार, प्रशासन को कुदस्तों का सामना करना पड़ता है और ऐसी परिस्थितियों में यह हो सकता है कि मुख्य कार्यपालिका द्वारा नये अभिकरणों (Agencies) की स्थापना की जाये अथवा पहले से ही स्थापित अभिकरणों का पुनर्संगठन किया जाये। इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका के संगठनों के विस्तृत रूपों का निर्धारण करती है जिनके द्वारा कि प्रशासन कार्य करता है।

(३) कर्मचारियों की नियुक्ति तथा उन्हें पदच्युत करने का अधिकार (Authority to appoint and remove the personnel) — सभी देशों में राज्य के उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार मुख्य कार्यपालिका को प्राप्त होता है। भारत में सभी महत्वपूर्ण पदों की नियुक्तियाँ राष्ट्रपति (President) के द्वारा की जाती हैं। उदाहरण के लिए, राज्यों के राज्यपालों (Governors), राजदूतों (Ambassadors), उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) तथा राज्यों के उच्च न्यायालयों (State High Courts) के मुख्य न्यायाधीशों एवं न्यायाधीश

(Judges), संघीय लोकसेवा आयोग (Union Public Service Commission) के अध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्ति का। मुख्य कार्यपालिका जिन पदाधिकारियों की नियुक्ति करती है उनको पदच्युत करने का भी अधिकार प्राप्त होता है। भारत के संविधान (Constitution) में उल्लिखित घटों के अन्तर्गत, उन उच्च पदाधिकारियों की पदच्युत करने का अधिकार मुख्य कार्यपालिका को प्राप्त होता है जिन्हें कि वह नियुक्त करती है।

निम्न धोड़ी के प्रशासकीय प्रबन्ध कर्मचारियों की भर्ती लोक-सेवा आयोग द्वारा की जाती है। मुख्य कार्यपालिका के प्रभाव क्षेत्र से बाहर के कर्मचारियों का चुनाव प्रतियोगिता परीक्षा (Competitive Examination) के द्वारा किया जाता है।

(४) निर्देश एवं आदेश जारी करने का अधिकार (Authority of issue Directions and Commands)—किसी संगठन में काम करने की प्रेरणा निर्देशों एवं आदेशों से प्राप्त की जाती है। मुख्य कार्यपालिका का यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि वास्तव में समुचित रीति से क्रियान्वित किये जा रहे हैं या नहीं, और सरकार का प्रत्येक अभिवरण (Agency) एवं विभाग (Department) ठीक प्रकार से कार्य कर रहा है या नहीं। वही विभिन्न विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) को विशिष्ट एवं सामान्य निर्देश जारी करती है जिससे कि प्रशासन का कार्य उचित रूप से चलता रहे। निर्देश एवं आदेश जारी करके वह प्रशासन का नेतृत्व करती है। जब हस्तक्षेप करना आवश्यक हो जाता है तो उसे हस्तक्षेप भी करना पड़ता है। जब उसके पक्ष प्रदर्शन की मांग होती है तो उसे पक्ष-प्रदर्शन करना पड़ता है। ये निर्देश (Directions) अधिजाती आज्ञाओं (Executive orders), घोषणाओं, पत्रों एवं परिपत्रों (Circulars) आदि का रूप ले लेते हैं। इन्हीं आज्ञाओं, निर्देशों तथा सूचनाओं के द्वारा मुख्य कार्यपालिका देश की प्रशासकीय मशीनरी पर प्रभावपूर्ण रीति से अपना प्रभुत्व एवं नियन्त्रण स्थापित करती है।

(५) प्रशासकीय संगठन के सम्पूर्ण कार्यों में समन्वय स्थापित करना (Coordination of the whole administrative organisation)—प्रशासनिक संगठनों के कार्यों में समन्वय स्थापित करना—मुख्य कार्यपालिका का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है। प्रशासन को एक एकीकृत संगठन के रूप में ही अपना कार्य करना चाहिए। सैकड़ों अधिकारी संगठन तथा कार्यालय प्रशासन के कार्यों में व्यस्त रहते हैं। उनकी क्रियाओं में उचित रूप से इसलिये समन्वय दिया जाता है कि जिससे उनमें परस्पर किसी भी प्रकार का टकराव एवं दोहराव उत्पन्न न हो। मुख्य कार्यपालिका को विभिन्न विभागों (Departments) की भिन्न-भिन्न क्रियाओं में परस्पर सम्बन्ध एवं समन्वय स्थापित करना पड़ता है। उसे विभिन्न प्रशासकीय विभागों के मतभेदों को सुलझाकर उनमें परस्पर एकता कायम करनी पड़ती है। वही विभिन्न विभागों के पारस्परिक विवादों एवं मतभेदों को सुलझाने का अन्तिम आशय है।

सम्पूर्ण प्रशासकीय मशीनरी के सुचारु एवं कुशल संचालन के लिए उसके कार्यों में समन्वय स्थापित करना अत्यन्त आवश्यक है। मुख्य कार्यपालिका का यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है।

(६) सम्पूर्ण प्रशासन के कार्यों का निरीक्षण करना और उन पर नियन्त्रण रखना (Supervision and control of the functions of the whole administration) — प्रशासन के प्रधान के रूप में मुख्य कार्यपालिका का यह अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है। विभिन्न प्रशासकीय अधिकारियों तथा विभागों की कार्य प्रणाली से सम्बन्धित सभी जानकारी उसको प्राप्त होनी चाहिये। जब कभी भी वह आवश्यक समझे, उसे जाँच पड़ताल करने की आज्ञा देने का अधिकार होता है। वह प्रशासकीय विभागों से उनके कार्यों से सम्बन्धित किसी भी प्रकार की जानकारी, अभिलेख (Record) कागजात अथवा फाइलें माँग सकती है। निरीक्षण तथा नियन्त्रण का यह कार्य इसलिए अत्यन्त महत्वपूर्ण होता है क्योंकि मुख्य कार्यपालिका अपनी काफ़ी सत्ता अधीनस्थ अधिकारियों को सौंप देती है। अतः उसका कर्तव्य है कि वह यह देखे कि उसने जो अधिकार हस्तान्तरित किये हैं कहीं उनका दुरुपयोग तो नहीं किया जा रहा है। मुख्य कार्यपालिका को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह राज्य (State) के किसी भी विभाग, बोर्ड, ब्यूरो अथवा आयोग (Commission) के कार्यों तथा प्रबन्ध की किसी भी समय देखभाल तथा जाँच पड़ताल कर सके। यह कार्य वह या तो स्वयं कर सकती है अथवा इसी कार्य के लिए नियुक्त किये गये एक अथवा अधिक व्यक्तियों द्वारा सम्पन्न करा सकती है। भूतकाल में सरकारी विभागों, मरकरी निगमों (Public corporations) के कार्यों तथा उच्च अधिकारियों के आचरण (Conduct) की जाँच पड़ताल करने के लिये भारत सरकार द्वारा अनेक जाँच समितियों (Enquiry Committees) एवं घायोमी (Commissions) की नियुक्तियाँ की जा चुकी हैं। इनमें सबसे महत्वपूर्ण जाँच जीवन बीमा निगम (Life Insurance Corporation) के कार्यों के सम्बन्ध में जस्टिस एम० सी० छागला द्वारा की गई थी। मुख्य कार्यपालिका सम्बद्ध विभागों (Departments) से किसी भी प्रकार की जानकारी एवं रिपोर्ट माँग सकती है। मुख्य कार्यपालिका के इस कर्तव्य का उल्लेख करते हुए विलौबी (Willoughby) ने लिखा है

“महा प्रबन्धक (General manager) का यह प्रमुख कर्तव्य है कि वह नियमित समयावधियों के पश्चात् अपने निर्देशक मण्डल (Board of directors) के सम्मुख तत्कालीन परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के बारे में तथा इस विषय में पूर्ण व विस्तृत विवरण प्रस्तुत करे कि भूतकाल में उसके द्वारा तथा उसके अधीनस्थ कर्मचारियों द्वारा विभिन्न क्षेत्रों में प्रशासन कार्य किस प्रकार चलाया गया और यदि उसको यह कार्य उचित ढंग से करना है तो उसके लिए जरूरी है कि वह स्वयं अपने अधीनस्थ कर्मचारियों से वह सब विस्तृत सामग्री प्राप्त करे जिसकी कि उसे आवश्यक फ़ता है। ऐसा करने के लिए यह भी आवश्यक है कि उसे पर्याप्त अधिकार प्राप्त हों जिससे कि वह उपलब्ध की जाने वाली सामग्री एवं जानकारी की प्रकृति तथा उसको

प्रस्तुत किए जाने की विधि वा निर्धारण कर सके। यह भी वाछनीय है कि अधीनस्थ कर्मचारियों द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले अनेक प्रतिवेदन (Reports) का मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) के प्रतिवेदन से प्रत्यक्ष सम्बन्ध हो और मुख्य कार्यपालिका को यह अवसर प्रदान किया जाये कि वह उनसे प्रतिवेदनो पर अपनी टीका लिखती कर सके तथा यह प्रकट कर सके कि वह प्रतिवेदनो में मिले गये उनसे विवरण एवं सिफारिशों से कहीं तक सहमत है तथा कहीं तक उनका समर्थन करती है। किन्तु ऐसा विवरण प्रस्तुत न किये जाने की स्थिति में, एक और तो मुख्य कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के बीच वैसा स्पष्ट सम्बन्ध कायम न हो पायेगा जैसा कि होना चाहिये और विभिन्न क्षेत्रों के व्यावहारिक प्रशासन के सम्बन्ध में भ्रम उत्पन्न होगा।¹

(3) बजट बनाना अथवा वित्तीय प्रबन्ध पर नियन्त्रण करने का अधिकार (Budgeting or the Authority to Control the management of Finance) - मुख्य कार्यपालिका का वित्तीय स्थितिमें के महत्त्व में भारी सत्ता प्राप्त होती है। बजट तैयार करना, व्यवस्थापिका (Legislature) के समुक्त उसकी प्रस्तुत करना और व्यवस्थापिका द्वारा अनुमोदन होने के पश्चात् उसको क्रियान्वित करना—य मुख्य कार्यपालिका के कर्तव्य है। वह वित्तीय योजनाएँ तथा वित्तीय नीतियाँ का निर्माण करती है और इस प्रकार वह वित्तीय क्षेत्र में देश का नेतृत्व करती है।

मुख्य कार्यपालिका के प्रशासन में सम्बन्धित कार्यों की उपरोक्त सूची से यह स्पष्ट है कि उसे व्यापक तथा महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करने होते हैं तथा राज्य की प्रशासनिक मशीनरी का अधिन रीति से कार्य कर सनना मुख्य कार्यपालिका के काम निम्नो, प्रेरणाओं तथा नेतृत्व कर सनने की उसकी समता पर निर्भर होता है। यह केवल एक अत्यन्त योग्य व्यक्ति ही मुख्य कार्यपालिका के इन कार्यों को सम्पन्न कर सकता है।

मुख्य प्रशासक (Administrator in chief) होने के कारण, मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को (चाहे वह एक व्यक्ति हो अथवा कुछ व्यक्तियों का समूह) केवल सरकार की प्रशासनिक मशीनरी के साथ ही व्यवहार नहीं करना पड़ता, अतः उसे न्यायपालिका (Judiciary) व्यवस्थापिका (Legislature), विधायकगण (Legislators), अन्य मुख्य निष्पादकों अथवा मुख्य कार्यपालिकाओं, राजनैतिक दलों, जनता के विचारों तथा हितवद्ध समुदायों (Interested groups), से, जी, सम्बन्ध, रखना पड़ता है।² अतः उसके कार्य की द्विमुखी प्रकृति (Dual nature) प्रकट होती है। एक ओर तो वह प्रशासन का प्रशासक होता है और दूसरी ओर देश का राजनैतिक नेता होता है। उसे केवल प्रशासनिक कार्यों की ही सम्पन्न नहीं करना पड़ता बल्कि लोगों, समुदायों, विभिन्न हितों, समाचार-पत्रों, संसद

(Parliament) तथा दल (Party) से भी सम्बन्ध रखना एवं व्यवहार करना पड़ता है। उसे समाचार-पत्रों तथा सार्वजनिक सभाओं के धालोचनात्मक प्रहारों से प्रशासन को बचाये रखना होता है। उसे नसद के सदस्यों तथा विभिन्न राजनैतिक दलों की धालोचनाओं का भी सामना करना पड़ता है। अपने विचारों व मतों को जनता तक पहुंचाने के लिए उसे संचार के साधनों का भारी उपयोग करना पड़ता है। जैसा कि जॉन ए० वीग (John A. Vieg) ने कहा है "योग्यतम सहायकों के होने के बावजूद भी, इस बात की घोर व्यक्तिगत ध्यान देना राष्ट्रपति (President) का कर्तव्य होगा कि वह कितना सार्वजनिक प्रचार करना चाहते हैं तथा राजनैतिक ज्ञान प्रदान करने वाली कितनी सेवाओं की व्यवस्था की आवश्यकता समझते हैं। इस बात पर जोर देने की आवश्यकता नहीं है कि जहाँ तक उसके द्वारा विभिन्न साधनों का प्रत्यक्ष उपयोग किये जाने का सम्बन्ध है, बुद्धिमानी इसी में है कि वह प्रचार व कथन सम्बन्धी अपने विशिष्ट गुणों का अधिकतम उपयोग कर तथा अपनी कमियों को न्यूनतम कर दे।"¹ इस प्रकार मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को जनता के सम्मुख प्रशासन का प्रतिनिधित्व करना पड़ता है। मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका को राजनैतिक नेता (Political leader) तथा प्रशासन के प्रधान (Head of Administration) के द्विमुखी कार्य सम्पन्न करने पड़ते हैं। इस द्विमुखी प्रकृति (Dual nature) के विषय में लिखते हुए प्रोफेसर व्हाइट (Prof White) ने कहा है

"एक प्रजातन्त्रीय देश में राजनीति तथा प्रशासन का सम्बन्ध होना आवश्यक है और अनुकूल परिस्थितियों के अन्तर्गत ऐसा निष्पादक अथवा ऐसी कार्यपालिका इस कार्य को अच्छी प्रकार सम्पन्न कर सकती है। यहाँ इस बात का उल्लेख करना भी उचित है कि प्रजातन्त्रीय व्यवस्था उत्तरदायी नेतृत्व की आवश्यकता होती है और उनकी नीति को प्रशासन के कारण कोई ठेग नहीं पहुँचेंगे। राजनैतिक निष्पादकों (Political executives) का यह विशिष्ट कर्तव्य है कि वे प्रशासकीय निर्देशन तथा प्रेरणा शक्ति प्रदान करें तथा सरकार की व्यवस्थापिका व कार्यपालिका शाखाओं के बीच सम्बन्ध स्थापित करें और जनता के एक अभिवरण (Agency) के रूप में उन लोगों के प्रशासन की रक्षा भी करें जो इसमें एक दल (Party) का केवल एक उपासक (Adjunct) मात्रा समझते हैं।"²

मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका को प्रशासन से सम्बन्धित अनवरत बातों का निराकरण करना पड़ता है और प्रशासकीय कार्यक्षमता एवं कुशलता बहुत हद तक उसके निर्णयों पर ही निर्भर रहती है। यह उसकी जिम्मेवारी है कि वह देखे कि अन्य लोग उचित रीति तथा कुशलता के साथ अपना कार्य कर रहे हैं या नहीं। अतः उसमें व्यक्तिगतों को परखने व समझने की योग्यता होनी चाहिये। उसके अन्दर

1 F M Marx, (Ed) Elements of Public Administration p 172 73

2 L D White op cit, p 56.

सावलीविक उत्सुकता (Catholic curiosity) होनी चाहिये। उसे प्रत्येक कार्य करने होते हैं और उससे यह धारा नहीं की जाती कि वह हर एक बात के बारे में काफी कुछ जानता होगा। उसे विशेषज्ञों (Specialists) से सापेक्ष काम करना होता है, परन्तु उसे प्रत्येक चीज के बारे में पर्याप्त जानकारी होनी ही चाहिये जिससे वह यह जान सके कि ऐसे घादमो कहीं से प्राप्त किसे चाहें जो कि किसी विशिष्ट कार्य के बारे में अत्यधिक ज्ञान रखते हो तथा जिन्होंने अपने विशिष्ट क्षेत्रों में विनाश के काम को बराबर जारी रखा हो।¹

मुख्य निष्पादक में आत्म-निर्भरता (Self reliance) का गुण होना चाहिये जिसमें कि वह धीमे-धीमे के साथ निर्णय करने में समर्थ हो सके। उसमें इतनी योग्यता भी होनी चाहिये कि वह अन्य लोगों से राजनयिक या निष्ठा प्राप्त कर सके, धर्मात्मा उससे प्रत्येक मानवीय, गहनगुणित तथा स्नेहपूर्ण होना चाहिये। चरित्र (Character), बुद्धिमान्ता, निर्णय करने में शीघ्रता, अच्छा स्वभाव, धार्मिक व्यक्तिगत, कार्य के प्रति रुचि अधीनस्थ कर्मचारियों में दिव्यता उत्पन्न कर देने, भी धर्मता—ये वे कुछ गुण हैं जो मुख्य निष्पादक कार्यपालिका (Chief Executive) को एक सफल प्रशासक बना देते हैं।

मुख्य निष्पादक प्रथम मुख्य कार्यपालिका का कार्यालय

(The Office of the Chief Executive)

जैसा कि हम पहले ही देख चुके हैं, मुख्य निष्पादक प्रथम मुख्य कार्यपालिका के कार्य बहुत अधिक तथा जटिल हैं। मुख्य प्रशासक (Administrator in Chief) के रूप में उसकी यह जिम्मेवारी है कि वह यह देखे कि सम्पूर्ण प्रशासकीय मशीनरी उचित रूप से तथा कुशलता के साथ कार्य कर रही है या नहीं। देश की विद्यमान प्रशासकीय मशीन रचना का प्रधानगुण रीति से निर्देशन व निरीक्षण करने तथा उस पर निगरान रखने के लिये मुख्य कार्यपालिका को एक ऐसे विशेष कार्यालय की आवश्यकता होती है जो कि उसके कार्यों को सम्पन्न करने में उसकी सहायता कर सके। मन्त्रिपरिषद् व्यवस्था (Cabinet System) वाली सरकार में, जहाँ कि देश के प्रशासन के लिये मन्त्रिपरिषद् के १५ या १७ सदस्य सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं ऐसे कार्यालय प्रथम 'सामान्य कर्मचारी-बर्ग' (General staff) की आवश्यकता और भी अधिक होती है। जब मन्त्रिपरिषद् प्रशासन के लिए सामूहिक रूप से जिम्मेवार होती है तो प्रशासनिक मामलों के बारे में सामूहिक रूप से ही विचार विमर्श (Collective discussion) होना चाहिये। ऐसे विचार विमर्श प्रथम 'अध्यक्ष-निर्देशक' 'जेम्स-जेम्स' 'अध्यक्ष' 'अभिनेता' (Director) को रखा जाना चाहिये जिससे कि मन्त्रिपरिषद् के किसी मंत्री (Minister) को यदि कभी किसी विचार विमर्श के बारे में संदेह हो तो वह उस अभिनेता से उस विषय में जानकारी प्राप्त कर सके।

इसके अतिरिक्त, मुख्य कार्यपालिका प्रत्येक मामले पर विस्तार से विचार नहीं कर सकती। इन कार्यों का सूक्ष्म परीक्षण करने की प्रक्रिया (Sifting process) का आश्रय लिया जाता है जिसके द्वारा कि कम महत्वपूर्ण मामलों के निर्णय मन्त्रि परिषद् से बहार ही कर दिये जाते हैं। उसके कार्यालय अथवा "सामान्य कर्मचारी वर्ग" को 'फिल्टर' और 'फनल' (filter and funnel) के रूप में कार्य करना होता है। इसका कार्य है कि यह मुख्य कार्यपालिका को इस योग्य बना दे कि वह छोटी-छोटी तथा आवश्यक बातों में अपना समय नष्ट किये बिना ही महत्वपूर्ण मामलों को निपटा सके।

प्रोफेसर एल. डी. ह्यूइट (L. D. White) ने ऐसे कार्यालय के निम्न उद्देश्य बताये हैं :

(१) मुख्य कार्यपालिका को पूर्ण तथा नवीनतम बातों एवं घटनाओं से परिचित रखना।

(२) समस्याओं के सम्बन्ध में पूर्व-विचार करने में तथा भावी कार्यक्रमों की योजनायें बनाने में उसकी सहायता करना।

(३) इस बात का प्रबन्ध करना कि वे मामले, जिन पर कि कार्यपालिका को निर्णय देना है, उसके पास सीधे तौर से आये तथा ऐसी दशा में पहुँच जायें कि जिसमें वह उन पर बिना देर बिगे विवेकपूर्ण निर्णय कर सके तथा साथ ही, कार्यपालिका को अविचारपूर्ण व जल्दबाजी के निर्णयों से बचाये रखना।

(४) ऐसे प्रत्येक मामले को भरण रखना जिस पर कि शासन व्यवस्था के अन्तर्गत बाहर निर्णय हो सकता है।

(५) उनकी समय नष्ट होने से बचना।

(६) स्थिर नीति तथा कार्यपूर्ति के निर्वहन सहित ऐसे उपाय करना कि जिससे अधीनस्थ कर्मचारी उसके निर्णयों को मानें तथा उन्हें क्रियान्वित करें।¹

बजट तैयार करना—मुख्य कार्यपालिका का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कर्तव्य है। विशेषज्ञों तथा तकनीकी ज्ञान प्राप्त व्यक्तियों की सहायता के बिना वह इस कार्य को पूरा नहीं कर सकती। इन्हीं सब कारणों से प्रत्येक मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को एक 'सामान्य कर्मचारी वर्ग' (General staff) की आवश्यकता होनी है जो कि कार्यों को सम्पन्न करने में उनकी सहायता कर सके।

यह कार्यालय एक ऐसा अंग होगा जिसके द्वारा कि मुख्य कार्यपालिका अपने कार्यों को सम्पन्न करेगी तथा अपनी शक्तियों (powers) का प्रयोग करेगी। यह कार्यालय ऐसे प्रलेख (documents) तथा सूचनाएँ एकत्र करेगा जिनके आधार पर मुख्य कार्यपालिका प्रशासकीय निर्णय करेगी। यह कार्यालय मुख्य कार्यपालिका

के निर्णय सम्बद्ध विभागों (Departments) को प्रेषित भी करेगा। यह सम्बद्ध विभागों के सम्मुख मुख्य कार्यपालिका की आज्ञाओं (orders) की व्याख्या करेगा जिससे कि वे समुचित रीति से उनका लागू कर सकें। इस प्रकार यह कार्यालय मुख्य कार्यपालिका की धोखे, कानो तथा हाथों का कार्य करेगा, जिनकी सहायता से वह प्रशासन का निर्देशन, निरीक्षण तथा नियन्त्रण करेगा।

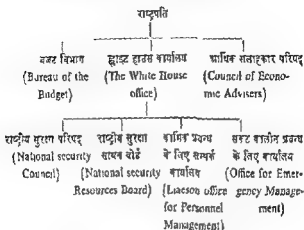
संयुक्त राज्य अमेरिका में मुख्य निष्पादक का कार्य

(Office of the Chief Executive in the United States of America):

संयुक्तराज्य अमेरिका के राष्ट्रपति (President) का अपना प्रशासनिक स्टाफ होता है जो कि उसके विविध कार्यों की पूर्ति में उसकी सहायता करता है। प्रशासकीय प्रबन्ध के लिये स्थापित राष्ट्रपति की समिति (President's commission on Administrative Management) (१९३७) ने दृढ़ता के साथ यह निष्कर्ष निकाला कि जो कि ऐसे निष्पादन कार्यालय (Executive office) की स्थापना होनी चाहिए; और सन् १९१६ में राष्ट्रपति ने उस निष्कर्ष को मुख्य बातों को लागू किया। जैसा कि अब है, राष्ट्रपति के निष्पादन कार्यालय (स्टाफ) में ह्वाइट हाउस कार्यालय (White House office), बजट विभाग (Bureau of the Budget), आर्थिक सलाहकार परिषद (Council of economic advisers) तथा धनिक प्रणय अधिकरण (agencies) सम्मिलित हैं। ह्वाइट हाउस कार्यालय में राष्ट्रपति की सहायता के लिये धनिक सचिव (Secretaries), सहायक तथा पाँच या छ प्रशासकीय सहायक होते हैं। ये सचिव राष्ट्रपति के 'राजनैतिक' कार्यों की पूर्ति में सहायता ऐसे कार्यों की पूर्ति में जो कि वह कांग्रेस (Congress) प्रैस इस (party) वर्गों (groups) तथा सामान्य जनता के सम्पर्क में सम्पन्न करता है, उसकी सहायता करते हैं। ये सचिव कांग्रेस, स्थानिक कांग्रेस के सदस्यों सरकार के निष्पादन अधिकरणों (Executive agencies), सभाचारपत्रों तथा रेडियो से सम्पर्क करत हैं। 'सामान्य लोक प्रशासकीय सहायक' (General public administrative assistants), जो कि दस एव विशेषज्ञ होते हैं प्रशासकीय कार्यों को पूरा करने में राष्ट्रपति की सहायता करते हैं। वे उसके लिए प्रतिवेदन (Report) तैयार करते हैं तथा प्रत्येक कोर्ट भी कार्य करते हैं जो कि राष्ट्रपति द्वारा उन्हें सौंप जाता है। वे केवल राष्ट्रपति के लिये ही कार्य करते हैं तथा सरकार के अन्य विभागों (Departments) पर किसी भी प्रकार के अधिकार का प्रयोग नहीं करते। राष्ट्रपति को कर्मचारी वर्ग की सहायता बजट विभाग (Bureau of the Budget) द्वारा प्रदान की जाती है। इस विभाग का निर्माण सन् १९२१ के बजट तथा एकाउन्टिंग अधिनियम (Budget and Accounting Act) के द्वारा किया गया था। इसका प्रमुख कार्य, वार्षिक बजट तैयार करने में राष्ट्रपति की सहायता करना है। जैसी कि अधिनियम की व्यवस्था की गई है, बजट विभाग निम्न कार्य भी

सम्पन्न करता है : "बजट विभाग, जब भी राष्ट्रपति का निर्देश होगा तभी, विभागों (Department) तथा संस्थानों (Establishments) का सविस्तृत अध्ययन करेगा जिससे कि राष्ट्रपति इस बात का निर्णय करने में समर्थ हो सके कि निम्नलिखित के बारे में (लोक सेवाओं को सम्पन्न करने के कार्य अधिक मितव्ययता तथा कुशलता लाने के उद्देश्य से) क्या-क्या परिवर्तन किये जाने चाहियें, (१) ऐसे विभागों अथवा संस्थानों के तत्कालीन संगठन क्रियाओं एवं कार्य की रीतियों के बारे में, (२) उसके निमित्त किये जाने वाले विनियोजन (Appropriations) के बारे में, (३) विशिष्ट क्रियायें विशिष्ट सेवाओं को सौंपने के बारे में, अथवा (४) सेवाओं के पुनर्वर्गीकरण के बारे में ।" इस प्रकार बजट विभाग (Bureau of the Budget) के माध्यम से राष्ट्रपति विभिन्न विभागों के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी प्राप्त कर सकता है और अपने आपको इस बात से आश्वस्त कर सकता है कि वे विभाग सन्तोषजनक रूप में कार्य कर रहे हैं । आर्थिक सलाहकार परिषद्, जिसका निर्माण कांग्रेस (Congress) द्वारा सन् १९४६ में किया गया था, राष्ट्रपति को आर्थिक समस्याओं के बारे में जानकारी एवं परामर्श प्रदान करती है और राष्ट्रपति द्वारा कांग्रेस में प्रस्तुत किये जाने वाले वार्षिक आर्थिक प्रतिवेदन (Economic Report) के तैयार करने में विशेष रूप से उनकी सहायता करती है । 'य तीनों स्टाफ संगठन, जिनका कि ऊपर उल्लेख किया गया है, राष्ट्रपति को वह सम्पूर्ण सहायता प्रदान नहीं करते जितनी कि उसे आवश्यकता होगी है, परन्तु वे राष्ट्रपति के लिए यह सम्भव बना देते हैं कि वह उन व्यापक उत्तरदायित्वों एवं कार्यों को कुछ निश्चितता के साथ पूरा कर सके जो कि अपने पद के कारण उसे करने होते हैं । स्टाफ के सदस्य सूचना तथा भावों एकत्र करते हैं तथा उन पर विचार करते हैं, योजनायें बनाते हैं तथा उन्हें राष्ट्रपति के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं, राष्ट्रपति को परामर्श देते हैं तथा उनके साथ विचार-विनिमय करते हैं, प्रशासकीय नियम तथा कानून बनाते हैं, और अनेक तरीकों से, जैसा कि राष्ट्रपति उन्हें निर्देश करता है, वे सरकार की निष्पादन भुजा (Executive arm) के रूप में कार्य करते हैं । ये व्यक्ति राष्ट्रपति को उन उत्तरदायित्वों एवं कार्यों से मुक्त नहीं करते, जो मुख्य प्रशासक (Chief administrator) के रूप में उसे पूरे करने होते हैं । पर वे इतना अवश्य करते हैं कि अनेक बातों के विषय में सावधान रहकर तथा राष्ट्रपति को उच्चकोटि का परामर्श प्रदान करके, उसके लिए यह सम्भव बना देते हैं कि वह सर्वोच्च प्रशासक (Supreme administrator) के रूप में अपने वास्तविक कर्तव्यों को पूरा कर सके ।'¹

राष्ट्रपति का निष्पादन कार्यालय¹ (Executive Office of the President)



इंग्लैंड में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat in England)

ब्रिटेन में, मन्त्रि-परिषद् समितियाँ (Cabinet Committees) तथा मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet secretariat) मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) की सहायता करते हैं। मन्त्रि-परिषद् समितियाँ दो प्रकार की हैं—स्थायी समितियाँ (Standing or Permanent Committees) तथा अल्पकालीन समितियाँ (Ad Hoc Committees)। मन्त्रि-परिषद् समितियाँ या तो विचार करने के लिए प्रस्ताव कायम करना एकीकरण करने के लिए होती हैं, कभी-कभी दोनों प्रकार की होती हैं। ये समितियाँ मन्त्रि-परिषद् के सम्मुख एक अर्थ निर्मित नीति प्रस्तुत करती हैं। ये विभागीय मतभेदों (Departmental differences) प्रस्ताव वटिनाइयो को भी दूर कर सकती हैं। सन् १९५१ में ऐसी पाँच स्थायी समितियाँ स्थापित की

(१) विधान समिति (The Legislation Committee)—(पहले यह Home affairs committee के नाम से प्रसिद्ध थी)। इस समिति पर विधान के उस वार्षिक कार्यक्रम को तैयार करने का उत्तरदायित्व होता है जो कि सत्र के सत्र (Session) का उद्घाटन करते समय राजा (King) के भाषण में सम्मिलित किया जाता है। यह समिति प्रमुख-प्रमुख मन्त्रियों (Ministers) द्वारा जारी किए जाने वाले सभी विधानों का पर्यवेक्षण करती है उनकी प्राथमिकताओं के सम्बन्ध में सुझाव

¹ Adopted from U S Government Organization Manual, 1950-51, p 493

देती है, उनके समय विभाग (Time table) तथा ससदीय विधियों व उपायों का निधारण करती है।

(२) प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee)—यह समिति शान्ति तथा युद्धकालीन प्रतिरक्षा से सम्बन्ध रखती है।

(३) लार्ड प्रेसीडेंट की समिति (The Lord President's Committee)—यह केवल सामाजिक सेवाओं के बारे में अपनाई जाने वाली सिविल नीति से सम्बन्धित एक प्रकार की उपमन्त्री-परिषद् (Sub Cabinet) है।

(४) आर्थिक नीति समिति (The Economic Policy Committee)—इसका सम्बन्ध आर्थिक मामलों से होता है।

(५) उत्पादन समिति (Production Committee) इसका सम्बन्ध घरेलू उपयोग तथा निर्यात के लिए सरकार के विनिर्माण कार्यक्रमों (Manufacture programmes) से होता है।

इस प्रकार, मन्त्रि-परिषद् अपने कार्य में इन पाँच स्थायी समितियों तथा लगभग २० या ३० तदर्थ समितियों से सहायता लेती है।

सचिवालय

(The Secretariat) :

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का सम्बन्ध मन्त्रि-परिषद् की बैठकों (Meetings) के लिए कार्यसूची (Agenda) तैयार करने से होता है। यह मन्त्रि-परिषद् की बैठकों के वागजातों तथा निर्णयों को गुरुवर्त भी रखता है। सचिवालय में एक सचिव (Secretary), एक उप-सचिव (Deputy secretary), प्रत्येक निजी सचिवों (Private secretary) सहित, दो भण्डार सचिव (Under secretaries), केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय का निदेशक (Director of the Central Statistical Office), तीन सहायक सचिव (Assistant Secretaries), एक मुख्य लिपिक (Chief Clerk) और स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) तथा एक अधीनस्थ स्टाफ (Subordinate Staff) होता है। मन्त्रि-परिषद् की बैठकों में केवल सचिव ही उपस्थित रहता है। मन्त्रि-परिषद् को अपने कार्यों को सम्पन्न करने में सचिवालय से अत्यधिक सहायता मिलती है।

मन्त्रि परिषद् सचिवालय की उपयोगिता के बारे में लिखते हुए प्रो० हरमन फिन्गर ने कहा कि "मन्त्रि-परिषद् को या उसकी समितियों को अथवा पृथक्-पृथक् मन्त्रियों को जब भी आवश्यकता होती है विषयों की सहायता मिलती है और अपनी समझ के अनुसार वे उस सहायता का उपयोग करते हैं। यह सहायता सूक्ष्म निरीक्षण द्वारा प्राप्त किये गए तथा छुने हुए तथ्यों (Facts) एवं विचारों (Ideas) के रूप में मन्त्रि-परिषद् तक पहुँचनी है। फिर वहाँ से, मार्गदर्शन, परामर्श एवं तथ्यों के इच्छुक, बाहर के तथा नीचे के विभागीय अधिकारियों को नीतियों तथा इच्छाओं के रूप में प्रेषित कर दी जाती है।"¹

भारत में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat in India)

इंग्लैंड की तरह हमारे देशों में भी मन्त्रि-परिषद् सचिवालय है जो कि मन्त्रि-परिषद् तथा उसकी विभिन्न समितियों के विचार विनिर्णयों तथा निर्णयों (Decisions) के अभिलेख (Records) रखता है विभिन्न समितियाँ जैसे प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee) संयुक्त नियोजन समिति (Joint Planning Committee) आर्थिक समिति (Economic Committee), विदेशी मामलों की समिति (Foreign Affairs Committee) तथा मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति उप समिति (Appointment sub committee)। सचिवालय की संगठन रचना इस प्रकार है—(१) प्रधान सचिवालय (Main Secretariat), (२) संगठन तथा प्रणाली सभाग (Organisation and Method Division), (३) सैनिक प्रशाखा (Military Wing) और (४) आर्थिक प्रशाखा (Economic Wing)।

(१) मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का अध्यक्ष एक सचिव (Secretary) होता है। उसकी सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव (Joint secretary), एक उप-सचिव ४ प्रवर सचिव (Under secretaries) तथा ६ अनुभाग अधिकारी (Section officers) होते हैं। प्रधान सचिवालय की चार शाखाएँ होती हैं—(क) मन्त्रि-परिषद् शाखा (Cabinet Branch), (ख) समन्वय शाखा (Coordination Branch) (ग) प्रशासन शाखा (Administration Branch), तथा (घ) सामान्य शाखा (General Branch)।

(२) संगठन तथा प्रणाली सभाग (Organisation and method Division)—इस सभाग की स्थापना मार्च १९५४ में की गई थी। इस सभाग का एक निर्देशक (Director) है जो कि भारत सरकार के स्थापना अधिकारी (Establishment officer) के रूप में तथा गृह मन्त्रालय में संयुक्त सचिव के रूप में भी कार्य करता है। निर्देशक एवं अधिकारी सहायता सहायता सहायता है जिसे कि 'निर्देशक का सहायक' (Assistant to the Director) कहा जाता है। सन् १९५५ में एक उप निर्देशक (Deputy Director) का पद भी बना दिया गया था। विभिन्न मन्त्रालयों (Ministries) तथा विभागों (Departments) में संगठन तथा प्रणाली इकाइयाँ (कोष्ठ) O and M units (cells) बने होते हैं जिनके द्वारा इस सभाग (Division) का कार्य चलाया जाता है। संगठन तथा प्रणाली सभाग ने सन् १९५४-५५ के अपने प्रतिवेदन (Report) में अपने कार्यों की योजना की रूपरेखा बनाई। इसके उद्देश्य यह हैं

(क) सभी सम्बन्धित विभागों कार्यालयों तथा मन्त्रालयों को उनमें पाई जाने वाली प्रचुरताओं तथा उनके सुधार की आवश्यकता एवं क्षमता के बारे में सूचित करना।

(ख) कार्यों को निश्चय से सम्बन्धित तथ्या (Facts) का पता लगाना तथा यह देखना कि वास्तव में गवर्ती कहीं है और क्या है, काम में देरी के कारणों की

छानबीन करना और यह देखना कि वे कौन से तत्व हैं जो कि काम में कुशलता व क्षमता लाने में बाधक बनते हैं ।

(ग) सुधार के लिए उपयुक्त उपाय बताना तथा उन्हें क्रियान्वित करना ।

(३) सैनिक प्रशाखा (The Military Wing) - इस प्रशाखा का सम्बन्ध मन्त्रि-परिषद् की प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee of the Cabinet), प्रतिरक्षा मन्त्री की समिति (Defence Minister's Committee), स्टाफ समिति के प्रमुखों (Chief of the Staff Committee), प्रधान कार्मिक अधिकारी की समिति (Principal Personnel Officer's Committee), प्रधान सभरस अधिकारी की समिति (Principal Supply Officer's Committee), संयुक्त नियोजन समिति (Joint Planning Committee), संयुक्त प्रशासन नियोजन समिति (Joint Administration Planning Committee) व संयुक्त गुप्त वार्ता समिति (Joint Intelligence Committee) आदि की बैठकों के सचिवालय सम्बन्धी कार्य (Secretariat work) का है ।

(४) आर्थिक प्रशाखा (The Economic Wing) - यह प्रशाखा मन्त्रि-परिषद् की आर्थिक, उत्पादन व वितरण समिति तथा प्रपंचसचिवों की समिति (Committee of Economic Secretaries) आदि के सचिवालय सम्बन्धी सम्पूर्ण कार्य के लिए उत्तरदायी होती है ।

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय तथा सचिव के विषय में रुथनास्वामी (Ruthnaswamy) ने कहा है कि

“इस स्टाफ की सहायता से मन्त्रि-परिषद् का सचिव (Secretary) भारत सरकार के सभी विभागों (Departments) द्वारा ऐसे सभी मामले में, जिनमें कि मन्त्रि-परिषद् अथवा मन्त्रि-परिषद् का नेता, प्रधान-मन्त्री (Prime Minister) रुचि लेते हैं समन्वय (Coordination) उत्पन्न करने तथा समय पर कार्यवाही किये जान के अपने कर्तव्य को पूरा करता है । अग्रणी नमून के अनुसार, उससे यह धारा की जाती है कि वह सिविल सेवा (Civil service) तथा सिविल कर्मचारियों के परामर्श-दाता (Adviser) व बुद्ध मार्गदर्शक के रूप में कार्य करे । वह अपने सचिवालय के सहयोग से विभिन्न विभागों को जोड़ने वाली कड़ी सिद्ध होता तथा विभागों के मध्य एक प्रकार के अन्तर्संचार मार्ग के रूप में कार्य करेगा । अपनी सर्वप्रमुख स्थिति के कारण चूंकि वह सिविल सेवा का प्रधान (Head) होता है अतः इस नाते उसका यह एक बहुत बड़ा कर्तव्य होगा कि वह संगठन तथा सेवाओं के कार्मिक वर्ग में ऐसा सुधार करे कि जिससे वे उन उच्च तथा उत्तरदायित्वपूर्ण कर्तव्यों को पूरा कर सकें जो कि उन्हें सौंपे गये हैं । मन्त्रि-परिषद् का सचिव एक सर्वोच्च श्रेणी का प्रशासक होना चाहिए जिसका चुनाव प्रेरणा (Initiative), सक्ति (Energy), चतुराई तथा बहुविध अनुभव (Experience) सम्बन्धी विशिष्ट गुणों एवं योग्यताओं के आधार पर किया जाना चाहिए ।”¹

संगठन की कुछ सामान्य समस्याएँ (Some General Problems of Organization)

अपेक्षा हो अथवा सरकारें (Governments), जब वे कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कोई भी कार्य करते हैं तो उसके लिए नये संगठनों (Organisations) का निर्माण करते हैं। जब कभी भी सरकारें यह अनुभव करती हैं कि कोई विभाग (Department) कुशलतापूर्वक कार्य नहीं कर रहा है तो वे उसका पुनर्गठन करती हैं। जब कोई संगठन अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में असफल रहता है तभी वह पुनर्गठन के आक्रमण का शिकार बनता है। प्रायः लोग इस बात का रोना रोते हैं कि सरकार इस कारण कुशलता एवं दक्षतापूर्वक कार्य नहीं कर रही है क्योंकि इसका संगठन वैज्ञानिक व व्यवस्थित नहीं है। व्यक्तिगत अथवा वर्गीय क्रियाओं के लिए संगठन के व्यापक महत्व पर दृष्टिपात करने से यह प्रश्न पैदा होता है कि संगठन में हमारा अभिप्राय क्या है ? संक्षिप्त आवागमन शब्दकोष (Concise Oxford Dictionary) में 'संगठन करने' (To organize) की परिभाषा इस प्रकार दी गई है—'किसी चीज का व्यवस्थित ढांचा बनाना' (To give orderly structure to) अथवा 'किसी चीज का आधार निश्चित करना तथा उसकी कार्य करने की स्थिति में लाना' (To frame and put into working order)। इस प्रकार शब्दकोष के अर्थ के अनुसार, 'किसी चीज के परस्परस्थित भागों (parts) को सम्बन्धित करने के कार्य को 'संगठन' की सजा दी गई है जिससे कि प्रत्येक भाग को विशिष्ट कार्य मिल जाये और वह सम्पूर्ण भागों से सम्बन्ध रखता हुआ उस कार्य को सम्पन्न कर सके।' 'संगठन' का अर्थ है कि कर्मचारीवर्ग के कार्य तथा उत्तरदायित्व इस प्रकार व्यवस्थित कर दिये जायें कि वे उस उद्देश्य को पूरा कर सकें जिसके लिए वे एक साथ मिलने को सहमत हूँ। जब कभी भी कुछ व्यक्ति कुछ उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए एक साथ मिलते हैं तो उन्हें एक आयोजनाबद्ध तरीके से कार्य करना होता है और इसी को संगठन कहा जाता है। उनके कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों का पृथक्-पृथक् निर्धारण कर दिया जाता है और उनकी क्रियाओं में संप्रचित रूप से समन्वय (Coordination) स्थापित किया जाता है। किसी भी कार्य अथवा प्रयोजना (Project) के सुचारु संचालन के लिए एक अच्छे संगठन का होना अत्यन्त आवश्यक है। सराव अथवा निष्ठ संगठन का परिणाम यह होता है कि कार्यों में परस्पर समर्थ तथा उद्देश्यों के दार में अग्र उत्पन्न हो जाता है और कार्य की गति में पक्षाघात (सक्वे)

जैसी स्थिति पैदा हो जाती है। ग्लैडन (Gladden) के मतानुसार, "संगठन का सम्बन्ध किसी उद्यम में सगे हुए व्यक्तियों के परस्पर सम्बन्धों के उस आवार अथवा रूप से है जिसका निर्माण इस प्रकार किया जान चाहिये कि जिससे वे उस उद्यम के कार्यों को पूरा कर सकें।"¹ इसी प्रकार प्रोफेसर गॉस के कथनानुसार, "किसी सामूहिक कार्य में सगे हुए व्यक्तियों तथा वर्गों के प्रयत्नों एवं उनकी समताओं को ऐसे तरीके से परस्पर सम्बन्धित करने का नाम ही संगठन है जिससे कि कम से कम सघर्ष पैदा हुए ही वाञ्छित उद्देश्य पूरे हो सकें और उन लोगों को, जिनके लिए कि यह कार्य किया जा रहा है तथा उनको जो उस उद्यम अथवा कार्य में सगे हैं अधिकतम संतुष्टि प्राप्त हो सके।"²

साइमन (Simon) ने 'संगठन' शब्द की व्याख्या अत्यन्त व्यापक अर्थ में की है। उन्होंने 'मनुष्यों के एक वर्ग में उनके परस्पर व्यवहारों एवं अन्य सम्बन्धों के जटिल आवार (Complex Pattern) को ही संगठन का नाम दिया है।³

इस प्रकार पृथक् पृथक् निर्धारित वस्तु-वस्तु एवं उत्तरदायित्वों के साथ उन व्यक्तियों का समुक्त होना संगठन है जो कि कुछ वाञ्छित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एक साथ मिलाये जाते हैं। कार्यों तथा बर्तनकारियों के ऐक्यपूर्ण परस्पर-सम्बन्ध (Inter-relation) का नाम ही संगठन है।⁴

1 E. N. Gladden, *The Essentials of Public Administration*, 1953, P. 185

2 John M. Gaus and others, *The Frontiers of Public Administration* 1936 pp. 66-7

3 Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour*, Mac Millan, p. XVI
Definitions of Organization

4 (i) Organization is the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through the allocation of functions and responsibilities. It is the relating of efforts and capacities of individuals and groups engaged upon a common task in such a way as to secure the desired objective with the least friction and the most satisfaction to those for whom the task is done and those engaged in the enterprise. *The Frontiers of Public Administration*, John M. Gaus 1936 pp. 66-7

(ii) J. D. Mooney, "Organization is the form of every human association for the attainment of a common purpose." *The Principles of Organization*, p. 1

(iii) "Organization" consists of the relationship of individuals to individuals and of groups to groups, which are so related as to bring about an orderly division of labour. Pfiffner, *Public Administration*, p. 45

(iv) "By formula organization we mean a planned system of Co-operative effort in which each participant has a recognized role to play and duties or tasks to perform." Simon and Others, *Public Administration*, p. 5

(v) Organization is "the formal structure of authority through which work subdivisions are arranged, defined and co-ordinated for the defined objective." Luther Gulick *Notes on the Theory of Organization Papers on Science of Administration*, p. 13

संगठन की समस्या के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण

(Different Approaches to the Problem of Organization) :

भिन्न भिन्न व्यक्तियों ने संगठन की समस्या के प्रति भिन्न भिन्न दृष्टिकोण में विचार प्रगट किए हैं।

उरविच का दृष्टिकोण—संगठन की समस्या से सम्बन्धित उरविच (Urwick) व विचार प्रशासन व तत्व' (The Elements of Administration) नामक उनकी पुस्तक में दिया गया है। संगठन व प्रति उनका दृष्टिकोण 'यान्त्रिक अथवा इंजीनियरिंग (Mechanistic or the Engineering) दृष्टिकोण है। एक मोटरगाड़ी का उदाहरण देते हुए उन्होंने कहा कि मनुष्य एक मोटरगाड़ी के बनाने तथा उसके चालान (Driving) के बीच अत्यन्त स्पष्ट रूप से भेद करते हैं। वे उसके निर्माण की प्रक्रिया का विभिन्न नमूना तथा रूपों में विभाजित करते हैं। 'मशीन का रचाना करने (Designing the machine) का नाम ही संगठन है।'

इस प्रकार, रचाना की प्रक्रिया (Designing process) ही संगठन है। अपनी परिभाषा देते हुए उन्होंने कहा कि यदि इस अध्याय सीमित प्रश्न में विचार किया जाय तो संगठन का मतलब है "उन क्रियाओं का निर्धारण करना जोकि किसी भी कार्य अथवा योजना के लिए आवश्यक हैं और उनकी ऐसे ढंगों में क्रमबद्ध करना जोकि विभिन्न व्यक्तियों को सौंप जा सकें।"।

इस प्रकार उरविच (Urwick) के यान्त्रिक दृष्टिकोण के अनुसार, संगठन एक नमून अथवा रचाना (Design) के मह्य है जोकि विद्वत्ता (Experts) द्वारा मुख्यतः निदानों के आधार पर तैयार किया जा सकता है। संगठन का निर्माण मशीन व समान किया जा सकता है।

इस दृष्टिकोण की आलोचना

(Criticism of this view)

'यान्त्रिक' अथवा 'इंजीनियरिंग' दृष्टिकोण इन मानों में दोषपूर्ण है क्योंकि यह संगठन में मानवीय तत्व के महत्व को उपेक्षा करता है। संगठन का संचालन करने वाला लोग के मानसिक तथा नैतिक ढांचे पर विचार किए बिना इसमें (संगठन में) व्यवहार करना पूर्णतः अवास्तविक होगा। किसी भी संगठन की असल प्रवृत्ति का समझन के लिए कर्मचारियों के व्यवहार के ढंग पर विचार करना चाहिए। संगठन का संचालन करने वाले व्यक्तियों की मनोदशा (Psychology) का अध्ययन किए बिना, संगठन के केवल बाहरी ढांचे का ही ज्ञान प्राप्त करने उसकी असल प्रवृत्ति का ज्ञान नहीं प्राप्त किया जा सकता। "जब तक कि कर्मचारी वर्ग के कार्य का स्पष्टीकरण नहीं होता जिसके आधार पर कि ऐम व्यक्तियों का चुनाव किया जा सके, जिन्हें कि संगठन की योजना में वर्णित रचना की पूर्ति करनी है, तथा उन्हें अपने अपने कर्तव्यों तथा विभिन्न सम्बन्धों के बारे में प्रशिक्षित किया जा सके, तब तक

संगठन का ढाँचा (Structure) और कुछ नहीं बल्कि केवल चार्ट, रेखा चित्र, दैनिक कार्य की परिपाटी, गेनयुअन, अनुदेशों, (Instructions) अथवा शब्दों का समूह मात्र है।¹ इस प्रकार, हम इस अत्यन्त महत्वपूर्ण तथ्य की उपेक्षा नहीं कर सकते कि संगठन ऐसे व्यक्तियों का एक वर्ग (Group) है जिनके साथ मशीन के अनेक दांतों (Cogs) के सहाय व्यवहार नहीं किया जा सकता। जीवित प्राणी होने के कारण चूंकि उन व्यक्तियों की अपनी दृष्टियाँ, भावनाएँ, आशाएँ तथा आशंकाएँ होती हैं अतः संगठन का कोई भी ऐसा सिद्धान्त, जिसने कि मानवीय तत्व को अपन अध्ययन के क्षेत्र से बाहर निकाल दिया हो, समस्या का विवृत रूप ही प्रस्तुत करता है। संगठन का यह मानव-विहीन (Non-human) अथवा यान्त्रिक दृष्टिकोण इस तथ्य की उपेक्षा करता है कि व्यक्ति, जोकि संगठन की इकाइयाँ (Units) होते हैं, ऐसे पूर्व-निर्धारित उद्देश्य एक स्तर के अनुरूप कार्य करने हैं जिससे कि उनकी भावनात्मक दृष्टियाँ (Subjective desires) तथा आवाधाएँ संगठन के उद्देश्य की प्राप्ति में हस्तक्षेप न करें। इस प्रकार स्पष्ट है कि संगठन के किसी भी सिद्धान्त में 'मानवीय तत्व' (Human factor) की उपेक्षा कभी नहीं की जानी चाहिये। जैसा कि प्रोफेसर डिमोक (Prof Dimock) ने कहा है कि "किसी चीज को ऐसा एकीकृत रूप देने के लिए उसके परस्पर घातित भागों को अवस्थित रूप से मयुक्त करने का नाम ही संगठन है जिसके द्वारा कि निश्चित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सत्ता, समन्वय तथा नियन्त्रण को लागू एवं क्रियान्वित किया जा सके। परन्तु ये परस्पर घातित भाग ऐसे व्यक्तियों के बने होते हैं जिन्हें कि उद्यम (Enterprise) के उद्देश्यों की प्राप्ति करने के लिए निर्देशन तथा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए तथा जिनके कार्य में परस्पर समन्वय (Coordination) किया जाना चाहिए। ढाँचा (Structure) तथा मानवीय सम्बन्ध (Human relations) दोनों के ही मिश्रण का नाम संगठन है।"²

संगठन से सम्बन्धित एक अन्य प्रश्न यह पैदा होता है कि संगठनात्मक ढाँचा (Organizational Structure) का समायोजन (Adjustment) उपलब्ध मानवीय सामग्री के अनुसार किया जाना चाहिये अथवा मानवीय सामग्री का समायोजन इस प्रकार किया जाना चाहिए कि वह संगठन में ठीक बैठ सके? क्या संगठन का ढाँचा इस प्रकार का होना चाहिये कि वह उपलब्ध व्यक्तियों की योग्यताओं के अनुरूप हो या उपलब्ध मानवीय सामग्री तथा उसकी योग्यताओं का ध्यान किए बिना ही संगठन ने एक आदर्श ढाँचे का निर्माण कर लिया जाना चाहिये? कुछ लोगों का तो यह विश्वास है कि संगठन ऐसा होना चाहिये कि वह उपलब्ध व्यक्तियों

1 E. H. Anderson and G. T. Schwenning, *The Science of Production Organization*, New York, 1938 p. 227

2 Marshall Edward Dimock and Gladys Ogden Dimock *Public Administration* Rinehart and Company, Inc. New York, 1954, p. 104, Herbert A. Simon in third Chapter, *Human Behaviour and Organization* of his book *Public Administration* and deals with this problem thoroughly

के अनुसार ही स्वयं को ढाँधुन तथा अनुकूल बनाले, जबकि अन्य लोगों का मन इससे विपरीत है।

परन्तु उरविक (Urnich) इस विचार के पोषक हैं कि सगठन का निर्माण आदर्श सिद्धान्तों के आधार पर कर लिया जाना चाहिए और तब उसमें मनुष्यों का समायोजन (Adjustment) किया जाना चाहिए। उनके मतानुसार, पहिले 'प्राकृति, (Design) अथवा सगठन का निर्माण होना चाहिए और फिर व्यक्तियों को उसमें ठीक स्थान पर बिठाने की व्यवस्था करनी चाहिये। इसके साथ-के बारे में लिखते हुए उरविक ने कहा कि सगठन की समस्याओं को उचित रीति में सुलझाना चाहिये। जहाँ तक भी आवश्यक हो मनुष्यों का समायोजन प्रवर्धन करना चाहिये। यदि सगठनकर्त्ता पहिले सगठन की योजना तथा रूपरेखा बना लेता है तो उसमें मनुष्यों की थोड़ी बहुत ही हेर-फेर करनी होगी और सगठन में भी थोड़े ही परिवर्तन करने होंगे। परन्तु यदि उसने पहले आदर्शों को धीरे-धीरे फिर उन सबको ही सगठन में लाने की दृष्टि से सगठन में निर्माण का प्रयत्न किया तो उसका सगठन अनेक बेगड़ी व जोड़ लग हुये एक पादप के सदृश हो जायेगा।

उरविक (Urnich) के मतानुसार, बात ऐसी नहीं है कि व्यक्ति की योग्यताओं (Qualifications) के अनुरूप सगठन में सभी भी परिवर्तन किया जा सके। प्रयत्न यह होना चाहिये कि जब भी आवश्यक हो, एक आदर्श सगठन का निर्माण कर लिया जाए। व्यक्ति उस सगठन के अनुसार ही अपने धर्म को उपयुक्त बना लेगे। उरविक का मत है कि सगठन का निर्माण आदर्श सिद्धान्तों के आधार पर किया जाना चाहिये। यदि सगठन की प्राकृति का निर्माण लॉजिक आधार (Logical basis) पर नहीं किया गया है तो वह सगठन 'निर्दोष, अप्रत्यक्ष तथा अशुभ' है।¹ पर इस मामले में अधिक कठोरता नहीं बरती जानी चाहिये। यदि सगठन की व्यक्तियों के अनुरूप ठीक बनाने के लिये सभी उसके ढाँचे में कुछ हेर-फेर अथवा पुनर्मायाजन करने की आवश्यकता हो तो यह कर लिया जाना चाहिए। आखिरकार सगठन भी तो व्यक्तियों का एक कार्यकारी सम्बन्ध ही है। यह कोई ऐसी अविच्छिन्न प्रक्रिया नहीं है जैसी कि इमारत के बनाने में ईंटों और पत्थरों को एक-दूसरे से जोड़ने में पाई जाती है। यदि चुनाव करने की स्वाधीनता बड़ी मात्रा में प्राप्त है और किसी निश्चित कार्य के लिये अत्यधिक मानवीय सामग्री उपलब्ध है तो सगठन का आदर्श ढाँचा बनाया जाना चाहिये और व्यक्तियों की खोज करनी चाहिये तथा योग्यताओं के आधार पर सगठन के ढाँचे में उनको यथा स्थान नियुक्त कर देना चाहिये। यदि उपलब्ध व्यक्तियों के चुनाव की मात्रा सीमित है तो कुछ हद तक सगठनात्मक ढाँचे का पुनर्मायाजन (Readjustment) कर लेना चाहिये। अतः स्पष्ट है कि सगठन मानवीय तत्व की उपस्था नहीं कर सकता अन्यथा उसमें रोग विषमक स्थितियाँ उत्पन्न हो जायेंगी।

संगठन औपचारिक (Formal) भी होता है और अनौपचारिक (Informal) भी, औपचारिक संगठन (Formal organization) वह होता है जिसमें वि. सम्बन्धों का आकार औपचारिक रूप से चार्ट अथवा रेखाचित्र में निर्धारित कर दिया जाता है। संगठन के ढांचे की योजना औपचारिक रूप से बनायी जाती है और उच्च तथा अधीनस्थ कर्मचारियों के सम्भावित सम्बन्धों का उल्लेख लिखित आचार-संहिताओं (Codes of conduct) में कर दिया जाता है।

परन्तु जब व्यक्ति एक साथ कार्य करते हैं तो उनमें परस्पर एक भावनात्मक तथा व्यक्तिगत सम्बन्ध का विकास होता है जो कि सम्भावित औपचारिक सम्बन्ध (Formal relationship) से विपरीत हो सकता है। इसे संगठन में अनौपचारिक (Informal) सम्बन्ध का नाम दिया गया है। यह हो सकता है कि उच्च तथा अधीनस्थ कर्मचारियों का असल सम्बन्ध (Actual relationship) व्यवहार में वैसा न घटित हो जैसी कि लिखित आचार-संहिताओं के द्वारा प्राप्ता की जाती है। काम में लगे हुए कर्मचारी-वर्ग का यह असल सम्बन्ध ही अनौपचारिक संगठन (Informal organization) है। औपचारिक संगठन में ढांचे का विचारपूर्ण नियोजन किया जाता है, चार्ट विशिष्ट सम्बन्धों को प्रवृत्त करता है, किन्तु अनौपचारिक संगठन में असल सम्बन्ध उससे भिन्न हो सकता है जैसी कि औपचारिक संगठन में प्राप्ता की जाती है। चूँकि किसी संगठन में काम करने वाले विभिन्न वर्ग-चारियों के व्यक्तित्व भी भिन्न-भिन्न ही होते हैं अतः इस कारण ही अनौपचारिक संगठन की उत्पत्ति होती है। यह हो सकता है कि कुछ अधिकारी अधिक दृढ़ निश्चयी हो तथा दूसरे कम परिश्रमी हों, और इस सीमा तक ही वे निम्न श्रेणी के कर्मचारियों के प्रभावों से सामिल हो भी सकते हैं और नहीं भी। अनेक बार ऐसा होता है कि कार्य की औपचारिक योजना (Formal plan) अपूर्ण होती है। यह कर्मचारियों के मार्ग-दर्शन के लिये थोड़े से लिखित प्रथवा मौखिक अनुदेश (Instructions) प्रस्तुत करती है तथा उन कार्यों का उल्लेख करती है जो कि उन्हें करने होते हैं। इस प्रकार छोड़े हुए इस रिक्त स्थान के क्षेत्र में असल व्यवहार का रूप उससे भिन्न हो सकता है जैसा कि औपचारिक चार्टों एवं रेखाचित्रों में प्राप्ता की जाती है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि कोई भी संगठन केवल आदर्श एवं अव्यावहारिक सिद्धान्तों के आधार पर ठोस रूप से कार्य नहीं कर सकता। किसी भी संगठन का वास्तविक कार्य संचालन पूरातया इस योजना के अनुरूप नहीं हो सकता जैसा कि विशेषज्ञों (Experts) ने निर्धारित की हो। संगठन में काम करने वाले व्यक्तियों का अनौपचारिक सम्बन्ध (Informal relationship) औपचारिक सम्भावित सम्बन्ध से भिन्न हो सकता है। मानवीय व्यवहार सर्वदा ही एक निर्धारित ढांचे के अनुसार नहीं हो सकता क्योंकि मानवीय व्यक्तित्व (Human personality) स्वयं ऐसे जटिल एवं उलझनपूर्ण तत्वों के दबाव में रहता है जो कि एक निश्चित स्थान पर मनुष्य के आचार (Conduct) को प्रभावित करते हैं।

मण्डल के कार्य का अध्ययन करने के पश्चात् अब हम उन अन्य समस्याओं पर दृष्टिगत करने हैं जो कि किसी भी मण्डल के कार्य-संचालन के उत्पन्न हो जाती हैं और जिनसे सबसे पहली समस्या, जो कि मण्डल के सम्बन्ध में उत्पन्न होती है, 'समन्वय' (Coordination) की है।

मण्डल के आन्तरिक संचालन की कुछ मुख्य समस्याएँ

Some Problems Involved in the Internal Working of Organizations

प्राधिकार (Authority)—प्रशासनिक मण्डल की रचना पद-सोपान (Hierarchy) पर आधारित होती है। उच्च और निम्न प्रतिकारियों के पारस्परिक सम्बन्धों का औपचारिक स्वरूप को ही मण्डल कहा जाता है। प्राधिकार की हम कानून, स्थिति तथा मानवीय सम्बन्धों—तीन भिन्न दृष्टियों से परिभाषा कर सकते हैं। संविधान या कानून किसी एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों को निर्भूत होने का सर्वोच्च प्राधिकार प्रदान करता है और उन्हें यह अधिकार देता है कि वे उन निर्भूतों को क्रियात्मक करने के लिए अधीनस्थ कर्मचारियों का आदेश दें व उनसे काम लें। यह कानूनी या औपचारिक (Legal or formal) प्राधिकार का अर्थ है। उच्च अधिकारियों के पास कानूनी रूप से अधीनस्थ कर्मचारियों का आदेश देने की शक्ति है और अधीनस्थ कर्मचारियों का कानूनी तौर पर यह दायित्व है व ऐसे सब आदेशों का पालन करें। कानून इन प्रकार प्राधिकार का क्षेत्र व उसकी सीमा निर्धारित करता है।

प्राधिकार किसी मण्डल में व्यक्ति की स्थिति (Status) से भी सम्बन्ध रखता है। कभी कभी अधिकांश प्राधिकार व्यक्ति मण्डल के पद-सोपान में अपनी स्थिति के परम्परागत प्राप्त करता है। केवल कानून ही व्यक्ति को प्राधिकार प्रदान नहीं करता, उसका यह भी उसकी मनुष्यपूर्ण प्राधिकार प्रदान करता है।

किन्तु यह तर्क कि व्यक्ति को प्राधिकार कानून या अपनी प्रशासनिक स्थिति से प्राप्त होता है पूरे तर्क को हमारे सम्मुख प्रस्तुत नहीं करता। कानून तथा पद से प्राप्त होने वाले प्राधिकार का प्रयोग एक मांसरे तब पर निर्भर करता है जिसका मनुष्य कम व्यक्ति समझ पाता है। प्रत्येक मण्डल में विभिन्न प्रकार के व्यक्तियों को संपूर्ण रूप से कार्य करता रहता है। बिनाकर काम करने के स्वभाव उन व्यक्तियों में कुछ अनौपचारिक सम्बन्ध विकसित हो जाते हैं। ये अनौपचारिक सम्बन्ध औपचारिक या कानूनी प्राधिकार का स्वरूप मशोषित कर देते हैं। कानूनी या औपचारिक प्राधिकार का प्रयोग वास्तव में तभी सम्भव है जब सम्बन्धित मण्डल के सभी व्यक्ति उनके सामान्य उद्देश्यों के प्रति निष्ठा की भावना से प्रेरित होकर प्राधिकार की आवश्यकता को स्वीकार कर लें।¹ प्राधिकार के सफल प्रयोग के लिए इस प्रकार सर्व-

1 For further details for this concept of authority refer to: Mary Parker Follet "The Illusion of Final Authority", reprinted in Albert Lepawsky (Ed) *Administration The Art and Science of Organization and Management* (N.Y., 1949), pages 326-327. Also refer to Chester I. Barnard, *The Functions*

प्रथम यह आवश्यक है कि उससे छासित होन वाले व्यक्ति उससे अनुसार काम करने के लिए तत्पर हो। यह तत्परता तभी आ सकती है जब संगठन का हर व्यक्ति आदेशों की भली भाँति समझ सके, उससे उन आदेशों की क्रियान्वित करने की योग्यता तथा क्षमता हो और वह इस विश्वास से प्रेरित हो कि सब आदेश संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु ही जारी किये गए हैं।¹

व्यावहारिक दृष्टिकोण की भाषा में (In behaviouristic terms) प्राधिकार का अर्थ यह है कि प्रत्येक अधीनस्थ अधिकारी या कर्मचारी अपने उच्चाधिकारी के आदेशानुसार ही अपना व्यवहार नियमित करता है। वह अपने उच्चाधिकारी के आदेशों का बिना किसी आलोचना के स्वीकार कर लेता है तथा उनका पालन करता है।²

नागरिकों में किसी संगठन में प्राधिकार के प्रयोग का अर्थ है नियम सेना, उन्हें क्रियान्वित करने के लिए अधीनस्थ कर्मचारियों को आदेश व निर्देश देना तथा उनके आचरण व व्यवहार के तरीकों को प्रभावित करना। अधीनस्थ अधिकारी तथा कर्मचारी वहाँ तक प्राधिकार को मानते हैं और उसके अनुसार काम करते हैं, यह प्राधिकार का प्रयोग करने वाले उच्चाधिकारी की मूर्ख-मूर्ख, व्यक्तिगत व योग्यता पर निर्भर करता है। समझदार उच्चाधिकारी को चाहिए कि वह तदा अधीनस्थ कर्मचारियों को साथ लेकर बढम उठावे। अभिप्राय यह है कि उसे अधीनस्थ कर्मचारियों का सदा पूरा सहयोग व समर्थन प्राप्त होना रहना चाहिए। इसके लिए यह आवश्यक है कि वह स्वयं को उनके आदर व स्नेह के योग्य सिद्ध करे जिससे उसके संगठन में काम करने वाले सभी व्यक्ति संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए तन-मन से कार्य कर सकें। उच्चाधिकारी में यह समझने की क्षमता होनी चाहिए कि उसके सहयोगी व अधीनस्थ कर्मचारी उससे किस प्रकार के नेतृत्व व व्यवहार की आशा रखते हैं।

of the Executive (Cambridge Mass 1938) Ordway Tead *The Art of Administration* (N Y, 1951) and Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour* Chapter VII pages 121-153 *The Role of Authority*, John D. Millet *Managements in the Public Service The Quest for Effective Performance* N Y, 1954, pages 5-16

1 For further details refer to Chester I. Barnard, *op cit* page 165 Herbert A. Simon observes "Authority" may be defined as the power to make decisions which guide the actions of another. It is a relationship between two individuals one "superior", the other "subordinate". The superior frames and transmits decisions with the expectation that they will be accepted by the subordinate. The subordinate expects such decisions, and his conduct is determined by them. (Simon, *Administrative Behaviour*, page 125)

2 For full details of this approach refer to Simon *Administrative Behaviour*, pages 127-129, Simon and others, *Public Administration*, Chapters 8 and 9, pages 180-217

जो उच्चाधिकारी यह क्षमता रखता है वह अपने संगठन के सभी सदस्यों का विश्वास-पात्र बन जाता है और अपने प्राधिकार का प्रयोग सरलता व सफलता के साथ कर सकता है।

प्राधिकार व दायित्व में पूर्ण सन्तुलन होना चाहिए

(Authority should be Commensurate with Responsibility) :

किसी भी संगठन के सफल संचालन के लिए यह आवश्यक है कि प्राधिकार और दायित्व में पूर्ण सन्तुलित अनुपात हो। संगठन के सदस्यों की प्राप्ति के लिए उनके अधिकारियों को पर्याप्त प्राधिकार दिये जाने चाहियें। जिस व्यक्ति को किसी कार्य को सम्पन्न करने की जिम्मेदारी मिली गई है उसे वे सब शक्तियाँ व सुविधायें भी प्राप्त होनी चाहियें जो उससे कार्य को सुचारु रूप में सम्पन्न करने के लिए अनिवार्य हैं। वह अपनी जिम्मेदारी या दायित्व को कहीं तक सफलतापूर्वक व कार्य कुशलता से निभाता है यह तो बहुत कुछ उसके विवेक और कठिन परिश्रम पर निर्भर करेगा किन्तु उसके कार्य में आवश्यक प्राधिकार व सुविधाओं के अभाव के कारण कोई रुकावट नहीं आनी चाहिये। इस प्रकार की रुकावट के रहते हुए विवेक व परिश्रम किसी काम में आ सकते हैं। प्रत्येक स्थिति का सामना करने के लिए व्यक्ति के पास उचित कदम उठाने का प्राधिकार होना चाहिए। जब कोई अधिकारी प्राधिकार का प्रयोग करता है तो वह उसके परिणामों के लिए जिम्मेदार होता है, किन्तु यदि उसकी शक्तियाँ उसके कार्यों की प्रकृति को देखते हुए सीमित हैं तो उसकी जिम्मेदारी भी उसकी ही सीमित होगी। कोई भी अधिकारी उस दुष्परिणाम के लिए जिम्मेदार नहीं ठहराया जाना चाहिए जिसकी रोकने में वह अपनी सीमित शक्तियों या प्राधिकार के कारण असमर्थ था। अतएव शक्ति तथा पूर्ण जिम्मेदारी में सन्तुलन होना चाहिये और दोनों सुनिश्चित होनी चाहियें।

नेतृत्व

(Leadership)

प्रशासनिक संगठन में प्राधिकार की समस्या के साथ ही अनिवार्य रूप से एक समस्या आती है, और वह है नेतृत्व का प्रश्न। एक अर्थ में प्राधिकार (Authority) के प्रयोग के फलस्वरूप अधीनस्थ, कर्मचारी आज्ञा-पालक इस कारण भी बन जाते हैं कि प्राधिकार के पीछे कानून व दण्ड का बल रहता है। मनुष्य के अर्थ में इस प्रकार प्राधिकार और दण्डात्मक शक्ति (Coercive power) में कोई भेद नहीं है। किन्तु औपचारिक दण्डात्मक शक्ति या प्राधिकार के प्रयोग द्वारा सभी व्यक्तियों से आज्ञाओं या आदेशों का पालन करवाना कठिन है। इसके विपरीत प्राधिकार के प्रयोग के साथ-साथ समझाने, बुझाने, तर्क वितर्क तथा विचार-विमर्श की प्रक्रियाओं का भी आश्रय लेना पड़ता है। यहाँ संगठन में अन्तर्गत व सुयोग्य नेतृत्व का महत्व स्पष्ट हो जाता है। नेतृत्व उस प्रक्रिया का नाम है जो एक संगठन सदस्यों से सूझ-बूझ तथा प्रेरणा द्वारा सहयोग प्राप्त करती है शक्ति या बल के प्रयोग द्वारा नहीं। यह उस प्रभाव का नाम है जो एक संगठन के

सब सदस्यों को स्वतः ही सकृत् व सहयोगिक रूप से उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयास करने की प्रेरणा देना है। प्रशासन में सफल नेता के अधीनस्थ कर्मचारी नहीं, अनुयायी होते हैं। वह उनसे काम लेने के लिये केवल मात्र दण्डात्मक शक्ति का ही प्रयोग नहीं करता, इससे पूर्व वह उनके दिमागों व दिलों पर अपने व्यवितगत गुणों का प्रभाव डालकर उनका सहयोग व समर्थन प्राप्त करने की चेष्टा करता है। वह संगठन के उद्देश्यों के प्रति पूर्ण निष्ठा का प्रदर्शन करके अन्य कर्मचारियों का विश्वास प्राप्त करने की कोशिश करता है। यदि वह मानसिक रूप से जागरूक है, उसमें आवश्यक मानवीय गुण हैं और उसका चरित्र उच्च व दोष रहित है तो वह ऐसा विश्वास सरलता से प्राप्त कर सकता है।¹ अच्छे प्रशासनिक नेता में अच्छा स्वास्थ्य उत्साह, सेवा भाव, ईमानदारी तथा निष्ठा जैसे गुणों का होना अनिवार्य है।² कुछ व्यक्तियों का कहना है कि एक प्रशासनिक नेता की वास्तविक विशेषतायें तभी स्पष्ट होती हैं जब वह एक विशिष्ट स्थिति व व्यक्तियों के एक विशिष्ट समूह में कार्य करता है। एक ही नतीजा का विविध प्रकार की स्थितियों में सफलतापूर्वक काम कराने के लिये विविध प्रकार के गुणों की आवश्यकता होती है। यह एक सामान्य कथन है कि शान्तिकाल के प्रधान-मंत्री व तथा संकटकाल के प्रधान मंत्री में भिन्न प्रकार के गुण होने चाहियें।

प्रत्येक प्रशासनिक नेता को देश की राजनीतिक आवश्यकताओं के प्रति जागरूक रहना चाहिये तथा उसमें उत्तरदायित्व की भावना होनी चाहिये। प्रशासनिक संगठन की समस्याओं का निराकरण करते समय उसे अनर्ति को अपने सामने रखना चाहिये। उसमें 'राजनीतिक विवेक' (Political sense) का होना भी आवश्यक है तथा उसमें देश के राजनीतिक वातावरण को परखन की क्षमता होनी चाहिये। उसका यह भी दायित्व है कि वह अपने संगठन के आन्तरिक मंचालन को अधिक से अधिक कार्य-कुशलता (Efficient) बनाये। इसके लिए यह आवश्यक है कि वह संगठन के लक्ष्यों व उद्देश्यों को अच्छी प्रकार समझ सके, तदनुसार निर्णय ले सके, आवश्यकता पड़ने पर प्राधिकार को उचित मात्रा में दूसरों को हस्तान्तरित (Delegate) कर सके और संगठन का पालन करवा सके। निर्णय लेने समय उसे उचित व अनुचित का चुनाव करना पड़ना है। इसके लिए उन भावधानों से सभी आवश्यक तथ्य तथा प्राक्के प्राप्त करने चाहियें। उसे अपने निर्णयों के सम्भावित परिणामों का भी

1 For details concerning qualities of Leadership refer Ordway Tead *The Art of Leadership*, N Y, 1935, pages 82-83, A W Gouldner (ed) *Studies in Leadership* Harper & Brothers N Y, 1950, John D Mallett, *Management in The Public Service*, N Y, 1954, Chapter 2, pages 33-54, some 'traits' of Leadership have been enumerated (N B Refer to Ordway Tead "The Art of Leadership" and Chester I Barnard *The Functions of the Executive*)

2 Refer to 'Inadequacies of the Trait Approach', Donald C Rowatt *Basic Issues in Public Administration* The MacMillan Co, N Y, 1961, pages 158-175

अनुमान होना चाहिये। उसकी निजी सफलता व उसके संगठन की सफलता काफी हद तक उसके नियंत्रणों की अन्धधार्ष्ट्य व उनके उचित क्रिया-कर्म पर निर्भर करेगी। बानुनो व प्रशासनिक प्रक्रियाओं का अनुमानकरना असफल नेतृत्व का परिचायक है। सफल नेता को इस भाव से कदम उठाना चाहिये कि “व्यक्ति नियमों के लिए नहीं बने हैं, नियम व्यक्तियों के लिए बने हैं।” (Rules are for men, not men for rules)। व्यक्तियों के संगठित समूह में उसे अपनी सच्ची हिस्सेदारी का समुचित देना चाहिये। प्रशासनिक क्षेत्र में ऐसे नेता कैसे प्राप्त किये जायें? प्रशासनिक दायित्वों को सफलतापूर्वक निभाने के लिए उन्हें कैसे प्रशिक्षित किया जाये? नेतृत्व से सम्बन्धित ये दो महत्वपूर्ण प्रश्न हैं।¹ व्यक्ति का नेतृत्व तभी प्रभावशाली होता है जब उसके समूह के सब सदस्य आत्मसमर्पण से यह कहें ‘यह व्यक्ति हमारा व्यक्ति है, क्योंकि यह हमारी ही भाषा में बोलता है (पर्याप्त हमसे अनुरक्त व निष्ठावान अनुभव करता है)।

पद सोपान अथवा क्रमिक प्रक्रिया का सिद्धान्त - (Principle of Hierarchy or Scalar Process)

प्रत्येक संगठन में पारस्परिक सम्बन्धों की एक रूपरेखा का स्पष्ट निर्धारण होना चाहिए जिससे कि काम के प्रवाह में सुविधा रहे। एक मामूली से व्यावसायिक उद्यम में एक व्यक्ति को या दस व्यक्तियों को आदेश देता है, उनके कार्यों का पर्यवेक्षण (Supervision) तथा देख रेख करता है। परन्तु एक बड़े सार्वजनिक उद्यम (Public enterprise) में, जहाँ कि हजारों व्यक्ति कार्य करते हैं, पारस्परिक सम्बन्धों की स्पष्ट रूपरेखा का निर्धारण किया जाना इसलिए आवश्यक होता है जिससे कि संगठन सुचारु रूप से तथा दक्षता के साथ कार्य कर सके।

प्रशासकीय ढाँचे का रूप ‘कोण स्तूप’ (Pyramid) अथवा ‘पद सोपान’ (Hierarchy) के सदृश होता है जहाँ कि प्रत्येक पदस्थ व्यक्ति अपने अधीन पर नियंत्रण रखता है। संगठन में कार्यों का अनेक हिस्सों में विभाजन तथा उप विभाजन किया जाता है और ये हिस्से (Parts) अधिक-अधिक होते जाते हैं। सबसे ऊपर शिखर पर एक व्यक्ति होता है और उसमें नीचे को संगठन का ढाँचा अनेक अनुभागों (Sections) में तथा अन्त में अनेक कमचारियों में बँट जाता है जो कि संगठन के आधार होते हैं। संगठन पद सोपान (Hierarchy) के समान अथवा अर्थात् बद्ध (Graded) हो जाता है जो कि अनेक क्रमिक स्तरों से युक्त होता है तथा जिसमें प्रत्येक अधीन व्यक्ति अपने से एक दम ऊपर के कमचारी के प्रति उत्तरदायी होता है और उसके माध्यम से ही वह शिखर तक के अन्य उच्च कमचारियों के प्रति

1 For further details about the qualities of leadership also refer to T N Whitehead *Leadership in Democratic Society* Cambridge Mass. Harvard University Press 1936) Marshall E. Dimock, *The Executive in Action* (N Y, Harper, 1945)

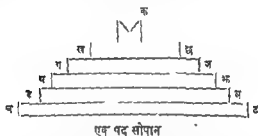
उत्तरदायी होता है। जब हम यह कहते हैं कि संगठन पद-सोपान के सिद्धान्त पर आधारित है तो इसका मतलब होता है कि सत्ता (Authority) शिखर से नीचे की ओर क्रमशः उतरती चली जाती है।

संगठन में पद-सोपान का सिद्धान्त (Principle of hierarchy) एक अन्य नाम, अर्थात् "क्रमिक प्रक्रिया" (Scalar process) के नाम से भी विख्यात है। हम यह देखेंगे कि क्रमिक प्रक्रिया का ठीक-ठीक अर्थ क्या है? जेम्स मूनी (James Mooney) के अनुसार

"संगठन में क्रमिक-सिद्धान्त (Scalar principle) का रूप वही होता है जिसे कि कभी-कभी पद-सोपान का सिद्धान्त कहा जाता है। परन्तु परिभाषा सम्बन्धी विभिन्नताओं से बचने के लिए यहाँ क्रमिक (Scalar) ही अधिक प्राथम्य (Preferable) है। क्रम (Scale) का मतलब है चरणों की पंक्ति (A Series of Steps), अर्थात् श्रेणीबद्ध (Graded)। संगठन में इसका अर्थ है कर्तव्यों को श्रेणी-बद्ध करना (Grading of duties), किन्तु विभिन्न कार्यों के अनुसार नहीं। बल्कि सत्ता तथा उसके तुल्य उत्तरदायित्व की मात्राओं के अनुसार। सुविधा की दृष्टि से संगठन के इस रूप को हम क्रमिक-शृङ्खला (Scalar chain) कहेंगे.....। जब कभी भी हम कोई ऐसा संगठन पाते हैं, चाहे वह दो व्यक्तियों का हो क्यों न हो, जिसमें व्यक्ति उच्च तथा अधीनस्व अथवा प्रवर तथा अवर (Superior and Subordinate) के रूप में सम्बन्धित होते हैं तो उसमें क्रमिक सिद्धान्त वर्तमान होता है। यह क्रमिक शृङ्खला सम्बन्ध की ऐसी व्यापक क्रिया का निर्माण करती है जिसके द्वारा सम्न्वय करने वाली सर्वोच्च सत्ता संगठन के सम्पूर्ण ढाँचे में सक्रिय एवं प्रभावशाली हो जाती है।"

संगठन के क्रमिक सिद्धान्त (Scalar principle) की उत्पत्ति क्रम (Scale) शब्द से हुई है जिससे तात्पर्य चरणों की पंक्ति (A Series of Steps) अर्थात् श्रेणी-बद्ध (Graded) होने से है। और जब यह संगठन में लागू होता है तो इसका मतलब होता है कि सत्ता (Authority) प्रवन्ध के शिखर-स्थान से अवरोही क्रम (Desending order) में बढ़ती है, अर्थात् क्रमिक रूप में (Step by Step)। संगठन एक सीढ़ी के समान है जिसमें कि किसी भी व्यक्ति को क्रमिक रूप में चढ़ना या उतरना पड़ता है। इसी प्रकार, संगठन के पद-सोपान (Hierarchy) में व्यक्ति को क्रम से चढ़ना या उतरना होता है। क्रमिक व्यवस्था (Scalar System) की आत्मा आदेश की एकता (Unity of Command) है। क्रम के शिखर पर एक बिन्दु (Point) (अथवा मुख्य निष्पादक) होता है जहाँ कि सत्ता से सूत्र (Lines of Authority) तथा उत्तरदायित्व (Responsibility) केन्द्रित होते हैं। इसमें सत्ता के सूत्र ऊपर तथा नीचे दोनों ओर जाते हैं जिससे कि हर एक कर्मचारी यन्त्रित रूप में संगठन के प्रधान (Head) के प्रति जवाबदेह हो जाता है और उसकी आज्ञायें (Orders) प्राप्त करने में समर्थ हो जाता है। क्रमिक व्यवस्था के अन्तर्गत संगठन एक 'कोरास्तूप'

(Pyramid) के सदृश होता है जिसमें नि सर्वोच्च नेतृत्व शिखर पर होता है तथा क्रमिक रूप में घटती है और जिसके तल पर विस्तृत आधार होता है। सत्ता की क्रमिक-शृङ्खला (Scalar Chain) से तात्पर्य है कि प्रत्येक कार्यवाही शृङ्खला की प्रत्येक कड़ी में से होकर गुजरनी चाहिये, चाहे उस कार्यवाही को दिना ऊपर की ओर की हो भयना नीचे की ओर की। बिना क रूप में इसका एप्टीकरण इस प्रकार है।



क के अधीन है, ग ख के अधीन (Subordinate) है, किन्तु ग भी क तथा ख के अधीन है। यदि क के द्वारा ग को कोई आज्ञा दी जाती है तो वह आज्ञा (Order) क के द्वारा प्राप्ति चाहिये, और यदि ग को कोई बात क से कहनी है तो उसे वह ख के माध्यम से कहनी चाहिये। घ ग के अधीन है परन्तु वह ख और क प्रादि के भी अधीन है। इस प्रकार एक शृङ्खला या जरीर के सदृश, इस व्यवस्था में सत्ता का शुद्ध क्रमिक रूप में ऊपर तथा नीचे दोनों ओर को जाता है। ख किसी कार्य के लिए सीधे क के पास नहीं पहुँच सकता। उसे ड घ ग तथा ख के माध्यम से क तक पहुँचना होगा। इसी प्रकार यदि क घ को किसी भी प्रकार का आदेश ल ग घ और ड के माध्यम से देगा। प्रत्येक आज्ञा भयवा वन-व्यवहार 'उचित मार्ग द्वारा (Through Proper Channel) जाता चाहिये अर्थात् तत्काल उच्च अधिकारी (Immediate Superior) द्वारा शिखर अधिकारी तक क्रम से जाना चाहिये। एक लिपिक (Clerk) प्रधान लिपिक (Head Clerk) के अधीन है, प्रधान लिपिक एक कार्यालय अधीक्षक (Office Superintendent) के अधीन है तथा कार्यालय अधीक्षक अनुभाग-अधिकारी (Section Officer) के अधीन है आदि-आदि। यदि लिपिक को कोई बात अनुभाग अधिकारी से कहनी है तो वह प्रधान लिपिक के माध्यम से कार्यालय अधीक्षक तक जायेगा और तब उसकी मार्फत अनुभाग अधिकारी तक पहुँचेगा। इसी प्रकार यदि अनुभाग अधिकारी लिपिक को कोई आदेश देना चाहता है तो वह आदेश कार्यालय अधीक्षक की मार्फत प्रधान लिपिक तक पहुँचेगा और तब उसके माध्यम से लिपिक तक।

क्रमिक प्रक्रिया अपना निम्नी सिद्धान्त (Principle), प्रक्रिया (Process) तथा प्रभाव (Effect) रखती है। वे इस प्रकार हैं - (१) नेतृत्व (Leadership)

(२) सत्ता का प्रत्यायोजन (Delegation of authority), तथा (३) कार्यात्मक परिभाषा (Functional definition)। सिद्धान्त है नेतृत्व, प्रक्रिया है सत्ता का प्रत्यायोजन और प्रभाव है कार्यात्मक परिभाषा।

समन्वय या समायोजन (Coordination)

'विशेषीकरण' (Specialization) तथा 'कार्य विभाजन' (Division of work) हर संगठन की विशेषता होती है। संगठन के भिन्न भिन्न सदस्य भिन्न भिन्न कार्य सम्पन्न करते हैं। यह विशेषीकरण तथा कार्य-विभाजन सुविधा की दृष्टि से किया जाता है। किन्तु संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए उसने सभी सदस्यों में 'समूह भाव' (Team spirit) तथा सहयोग का होना अनिवार्य है। हर संगठन में यह प्रयास करना आवश्यक है कि कार्यों में अतिव्यापन (Overlapping) तथा दोहरापन (Duplication) न हो तथा सभी कर्मचारी व अधिकारी अधिक से अधिक समूह भाव से कार्य करें। विशेषीकरण तथा कार्य विभाजन स्वयं में कोई साध्य या ध्येय (End) नहीं है। उनका महत्व तो अधिकतम लाभप्रद परिणाम की प्राप्ति के लिये प्रयुक्त साधन (Means) के रूप में ही है। अधिकतम लाभप्रद परिणाम की प्राप्ति तभी सम्भव है जब हर व्यक्ति का कार्य अन्य व्यक्तियों के अनावश्यक हस्तक्षेप से रहित हो, पर साथ ही यह भी जरूरी है कि संगठन का हर सदस्य अपना-अपना काम करत हुए संगठन के सामान्य (Common) उद्देश्य की प्राप्ति में योगदान दे। ऐसा तब हो सकता है जब भिन्न भिन्न व्यक्तियों की भिन्न-भिन्न गतिविधियों या कार्यों में समायोजन या समन्वय स्थापित करने का उचित प्रयत्न हो। दूसरे शब्दों में, सब गतिविधियों का स्वरूप भिन्न रहने हुए भी उनका अन्तिम उद्देश्य एक ही होना चाहिये। वे एक दूसरे के विरुद्ध न हो, बल्कि रहते हुए भी एक दूसरे की पूरक हो। इन दृष्टि से समायोजन (Coordination) को संगठन का प्राथमिक सिद्धान्त (First principle) बताया गया है, अन्य सब सिद्धान्त गौण हैं।¹

समायोजन का उद्देश्य संगठन के विभिन्न भागों के सम्बन्धों को इस प्रकार निर्धारित करना होता है कि वे पृथक् पृथक् कार्य करते हुए भी 'पूर्ण संगठन' (Whole) के परिणाम या उत्पादन (Product) में अधिकतम योगदान कर सकें। यही संक्षेप में समायोजन का अर्थ है। सदस्यों को दूर करके संगठन कार्यों में समन्वय तथा ऐक्य

1 Mooney and Reilev describing the importance of coordination wrote in "Onward Industry" that "This term expresses the principles of organization in toto, nothing less. This does not mean that there are no subordinated principles, it simply means that all the others are contained in this one of coordination. The others are simply the principles through which co-ordination operates, and thus becomes effective" page 19

(Unity of action) लाना ही इसका उद्देश्य है ।¹ दूसरे शब्दों में, सामूहिक प्रयास के मुख्यवर्षित प्रबन्ध का ही नाम समायोजन है ।

समायोजन स्थापना की विधियाँ

(Methods of achieving Coordination)

किसी संगठन में समायोजन स्थापित करने का एक तरीका यह है कि उसके सदस्यों की गतिविधियों को इस प्रकार सम्बद्ध किया जाये कि अन्योन्याधिनता (Inter-dependence) तथा पारस्परिक सहयोग की भावना का विकास हो सके । इस प्रकार का समायोजन संगठन के अध्यक्ष के आदेशों, निर्देशों व आज्ञा-पत्रों द्वारा लाया जाता है । संगठन के अध्यक्ष का औपचारिक प्राधिकार (Formal authority) कायों में ऐक्य उत्पन्न करता है किन्तु केवल औपचारिक प्राधिकार ही समायोजन की प्राप्ति के लिये काफी नहीं है । कुछ अन्य विधियों का भी प्रयोग आवश्यक है । मन्त्रविभागीय बैठकें (Inter-departmental meetings) तथा सम्मेलन अन्तर्विभागीय समितियाँ और समायोजन हेतु निर्मित विशिष्ट संस्थाएँ (Specialized bodies) इस प्रकार की कुछ अन्य विधियाँ हैं । इन सब विधियों द्वारा संगठन के सदस्यों में उद्देश्य या ध्येय के एकरूप (Singleness of purpose) की भावना पैदा करने का प्रयास किया जाता है । इससे समायोजन की स्थापना सरल हो जाती है । भारत में केन्द्र तथा राज्यों में प्रत्येक प्रशासनिक स्तर पर समायोजन हेतु तरह-तरह के सम्मेलन आयोजित किए जाते हैं । राज्यपालों व मुख्य-मन्त्रियों के सम्मेलन तथा राष्ट्रीय विकास-परिषद् (National Development Council) एवं क्षेत्रीय परिषदों (Zonal Councils) के सम्मेलन प्रत्येक समायोजन के उद्देश्य से ही आयोजित किए जाते हैं । राज्यों में विभागाध्यक्षों, विभागीय सचिवों तथा जिलाधीशों के सम्मेलन करने का भी यही उद्देश्य रहता है । विचारों का लिखित तथा अनिखित आदान-प्रदान समायोजन की क्रिया को सरल बनाता है । संगठन में औपचारिक सम्बन्धों का विकास भी इसमें सहायता पहुँचाता है । विभिन्न मरनारी विभागों में बहुत सी 'स्टाफ' संस्थाएँ (Staff agencies), ब्यूरो तथा आयोगों का यही उद्देश्य रहता है । यह एक आम सिद्धांत है कि भारत सरकार के विभिन्न विभागों की गतिविधियों में समायोजन का अभाव है । लोक-प्रशासन के अन्तर्गत तथा प्रशासनिक अधिकारी-वर्ग की संख्या में वृद्धि भी समायोजन के अभाव के लिए काफी हद तक उत्तरदायी है । अनेक बार कार्योन्मी व अन्य प्रशासनिक संस्थाओं की स्थापना बिना यह सोच-समझे कर दी जाती है कि उनका सम्पूर्ण प्रशासन पर क्या प्रभाव होगा । किन्तु समायोजन के मार्ग में

1 Some definitions of co-ordination. Charlesworth, J C observes, co-ordination "is the integration of the several parts into an orderly whole to achieve the purpose of the undertaking" *Governmental Administration*, Harper and Bros., N Y., 1951 W H Newman observes Co-ordination is "the orderly synchronisation of efforts to provide the proper amount, timing and direction of execution resulting in harmonious and unified actions to a stated objective" *Administrative Action*, Prentice Hall Inc., N Y., 1953, page 403

सबसे बड़ी बाधा देश के प्रशासनिक संगठन के सदस्यों में एक सामान्य उद्देश्य की अनुभूति (A sense of common purpose) का न होना है। संगठन के प्रथम का यह कर्तव्य है कि वह सदस्यों में इस प्रकार की एक सकारात्मक भावना (positive spirit) पैदा करने का प्रयास करे। कभी-कभी भावुकता भरी अपीलें (Emotional appeals) का भी प्रयोग करना पड़ता है।

हस्तान्तरण (Delegation)

किसी भी जटिल संगठन के कार्य-कुराल संचालन के लिये यह आवश्यक है कि आदेश की शृंखला (Chain of Command) में हर स्तर पर शक्ति हस्तान्तरण की व्यवस्था रहे। हस्तान्तरण की प्रक्रिया द्वारा एक उच्चाधिकारी किसी अधीनस्थ अधिकारी को निर्णय लेने तथा कार्य सम्पन्न करने का प्राधिकार सौंप देता है। हस्तान्तरण का अर्थ है व्यक्ति को अपने दायित्वों को निभाने के लिये व्यक्तिगत विवेक के अनुसार निर्णय लेने की छूट (Discretion) देना। संगठन ऊपर से नीचे तक उच्चाधिकारियों तथा अधीनस्थ अधिकारियों के पारस्परिक सम्बन्धों की शृंखला के स्वरूप का नाम है। इस शृंखला में अनेक स्तरों पर उच्चाधिकारियों के लिए अपने प्राधिकार तथा दायित्वों का कुछ भाग अधीनस्थ अधिकारियों को हस्तान्तरित करना आवश्यक हो जाता है। हस्तान्तरित प्राधिकार के प्रयोग के लिए अधीनस्थ अधिकारी उच्चाधिकारी के प्रति उत्तरदायी होता है। शक्ति या प्राधिकार के हस्तान्तरण का अभिप्राय यह नहीं कि उच्चाधिकारी ने उसे सदा के लिये पूर्णतया त्याग दिया है। मौलिक रूप से हस्तान्तरण के बाद भी प्राधिकार पूर्णरूपेण उसी का रहता है, क्योंकि जिस अधीनस्थ अधिकारी को वह हस्तान्तरित किया गया है वह उसके प्रयोग के लिए उच्चाधिकारी के नियन्त्रण तथा उसकी देख-रेख में रहता है। प्राधिकार का हस्तान्तरण करने वाले उच्चाधिकारी की यह जिम्मेदारी प्यो की रखी बनी रहती है कि वह यह देखे कि जिस अधीनस्थ अधिकारी को प्राधिकार हस्तान्तरित किया गया है वह उसका उचित प्रयोग कर रहा है या नहीं। वास्तव में हस्तान्तरण का उद्देश्य प्राधिकार को विभिन्न स्तरों पर सुविधा की दृष्टि से वितरित करना है। हस्तान्तरण करने वाले उच्चाधिकारी तथा हस्तान्तरित शक्ति प्राप्त करने वाले अधीनस्थ अधिकारी में एक विशेष प्रकार का सम्बन्ध स्थापित हो जाता है, वह यह है कि अधीनस्थ अधिकारी को निर्णय लेने की 'छूट' को निस्सन्देह प्रदान की गई है परन्तु 'छूट' देने वाले उच्चाधिकारी का यह पूरा अधिकार है कि वह उस 'छूट' के प्रयोग पर नियन्त्रण रखे। अधीनस्थ अधिकारी अपने प्रत्येक कार्य के लिए उच्चाधिकारी के प्रति जिम्मेदार होगा। शक्ति या प्राधिकार का यह हस्तान्तरण एक उच्च इकाई (Unit) से निम्न इकाई की ओर या एक उच्चाधिकारी से निम्न अधिकारी की ओर होता है। उच्च इकाई या उच्च अधिकारी को हस्तान्तरण का स्वरूप बदलने

संगोषित करने तथा अपनी इच्छानुसार हस्तान्तरित शक्ति वापिस लेने का पूरा अधिकार जाना है।

हस्तान्तरण की आवश्यकता तथा इसके लाभ स्वयमिद हैं। संगठन का अध्ययन तथा अधिकांश उच्चाधिकारी इस स्थिति में नहीं होते कि वे स्वयं उम सम्पूर्ण शक्ति का प्रयोग कर सकें जो कानून द्वारा उनको प्रदान की गई है। अपने काम को सुचारु रूप में सम्पन्न करने के लिए उन्हें अपनी कानूनी शक्ति का कुछ भाग निम्न अधिकारियों का हस्तान्तरण करना ही पड़ता है। हस्तान्तरण के फलस्वरूप उच्चाधिकारी छाटी छाटी, निम्न प्रति की मामूली गतिविधियों तथा समस्याओं से छुटकारा पा जाता है और वह इस प्रकार अपना मूल्यवान् समय अधिक महत्वपूर्ण बड़ी समस्याओं पर केन्द्रित कर सकता है। इसके अनिश्चित अधीनस्थ अधिकारी को भी हस्तान्तरण से लाभ पहुँचता है। हस्तान्तरित प्राधिकार का प्रयोग करने से उसमें उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है।

हस्तान्तरण के परिणामस्वरूप संगठन के हर सदस्य में सामेदारी (Partnership) तथा जिम्मेदारी की भावनाएँ पैदा होती हैं। हस्तान्तरण के प्रभाव में अध्ययन का कार्य-भार बँट जाता है और वह अपने संगठन के क्रिया-कलापों पर प्रभावशाली नियन्त्रण करने में समर्थ हो जाता है। हस्तान्तरण द्वारा ही वह अपने समय का सदुपयोग कर सकता है और संगठन पर प्रभावशाली नियन्त्रण रख सकता है। हस्तान्तरण इस प्रकार संगठन की कार्य कुशलता में वृद्धि करता है। जब हर अधिकारी व कर्मचारी के पास थोड़ी बहुत हस्तान्तरित शक्ति होती है तो उसे यह आभास होता है कि संगठन का वह भी एक मूल्यवान् सदस्य है और उसके कार्य का भी महत्व है। यह आभास उसमें आत्म-विश्वास तथा संगठन के प्रति निष्ठा पैदा करता है। उसे यह महसूस होता है कि उनकी योग्यता का मान तथा आदर हो रहा है। हस्तान्तरण से उच्चाधिकारी, निम्नधिकारी तथा सम्पूर्ण संगठन सभी लाभान्वित होने हैं।

किन्तु बहुत से संगठनों के अध्ययन तथा उच्चाधिकारी हस्तान्तरण के लाभों को नहीं समझ पाते। बहुत से उच्चाधिकारी अधिक से अधिक शक्तियाँ अपने ही हाथों में संचित देखना चाहते हैं। वे शक्ति का हस्तान्तरण करते हुए सकोच या अनिच्छा का प्रदर्शन करते हैं। उन्हें यह आशंका रहती है कि ऐसा करने से अधीनस्थ अधिकारियों के समक्ष उनकी स्थिति कमजोर पड़ जायेगी। कुछ उच्चाधिकारी यह भी समझते हैं कि सारी योग्यता उन्हीं के पास है, सभी अधीनस्थ अधिकारी अयोग्य हैं, उन्हें शक्ति हस्तान्तरित करना संगठन को कमजोर बनाना है। एम उच्च अधिकारियों पर यह विचार हावी रहना है कि यदि उन्होंने अपनी सम्पूर्ण शक्ति का स्वयं प्रयोग नहीं किया तो सारा संगठन क्षण विक्षत और अस्त-व्यस्त हो जायेगा। ऐसे उच्चाधिकारियों में अपनी योग्यता का अनिश्चयपूर्ण विश्व देखन तथा अधीनस्थ अधिकारियों की योग्यता को भी अयोम्यता के रूप में देखने की प्रवृत्ति पनपने लगती है। ये अविश्वामी जीव ही हस्तान्तरण के बहुतम शत्रु हैं।

हस्तान्तरण के मार्ग में उपरोक्त बाधाओं के रहते हुए भी प्रधिकृत व्यक्ति इसकी आवश्यकता को स्वीकार करते हैं। हस्तान्तरण औपचारिक (Formal) भी होना है और अनौपचारिक (Informal) भी। उच्चाधिकारी या तो लिखित रूप में प्राधिकार का हस्तान्तरण करता है या अधीनस्थ अधिकारी को बुलाकर मौखिक रूप से उसे कुछ शक्ति सौंप सकता है। शक्ति के हस्तान्तरण का तरीका कुछ भी हो, उच्चाधिकारी को हस्तान्तरित शक्ति के प्रयोग पर नियन्त्रण रखने के लिए कुछ प्रबन्ध अवश्य करना पड़ता है। हस्तान्तरण का उद्देश्य ही ग़ुप्त हो जायेगा यदि उस पर नियन्त्रण तथा देखभाल का धक्का नहीं होया। प्राधिकार के हस्तान्तरण के, संशेष में, ये कुछ पट्टे हैं।

निर्णय लेना

(Decision Making)

निर्णय लेने की प्रक्रिया को प्रशासन का हृदय कहा गया है। प्रशासन का उद्देश्य सरकारी नीतियों को क्रियान्वित करना है। किन्तु यह कोई सरल कार्य नहीं है। इन कार्य को सम्पन्न करने के लिए प्रशासक को विभिन्न मार्गों में स सर्वोत्तम मार्ग को चुनना पड़ता है। ऐसा चुनाव करना स्वयं एक कठिन कार्य है। जब अनन्त प्रकार के मार्ग सामने होते हैं तो प्रशासक के लिए उचित निर्णय लेना एक कठिन समस्या बन जाती है।¹

एक प्रशासक को बहुत सी दुरुह और पेचीदा समस्याओं का निराकरण करना होता है। इसका अभिप्राय यह है कि उसे समय-समय पर महत्वपूर्ण निर्णय लेने पड़ते हैं। अपने संगठन के विनी भी कार्यक्रम को क्रिया के रूप में परिणित करने से पूर्व उसे एक निश्चित निर्णय पर पहुँचना होता है। प्रशासन एक मानवीय गतिविधि (Human activity) है और संगठन अनेक व्यक्तियों की सहयोगिक, सामूहिक गतिविधि का नाम है, इसलिए निर्णय लेने की प्रक्रिया में मानवीय व्यवहार (Human behaviour) के बहुत से तत्व सम्मिलित होना हैं।

जैसा पहले कहा गया है, जब एक प्रशासक को कोई निर्णय लेना होता है तो उसे अनेक रास्तों में किसी एक का चुनाव करना होता है जो कि एक कठिन कार्य है। यदि हर कार्य में एक ही स्पष्ट तथा सुनिश्चित चुनाव होता तो निर्णय लेना अत्यन्त सरल होता। किन्तु निर्णय लेने की प्रक्रिया में मानवीय तत्वों के रहने हुए ऐसा अशक्य है। निर्णय लेने समय अनिवार्यतः किसी एक मार्ग को चुनना पड़ता है तथा अन्य मार्गों को अस्वीकृत करना पड़ता है। यह कार्य कठिन इसलिए है कि निर्णय

¹ For further details refer to Chester I. Barnard *The Functions of Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1933), Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The MacMillan Co., N. Y., 1957. Also Edward C. Banfield 'A Criticism of the Decision Making Scheme', *Public Administration Review*, 17 (Autumn, 1957) pages 278-85 U. S. A.

लेने वाले व्यक्ति का अपने विवेक का बहुत भावधानी से प्रयोग करना पड़ता है। एवं उचित तथा ठीक निर्णय पर पहुँचने के लिए उस अनेक प्रकार की सूचनायें तथा तथ्य एकत्रित करने पड़ते हैं। जिस प्रश्न या स्थिति पर निर्णय लेना है उससे सम्बन्धित हर पहलु की जानकारी उसके पास होनी चाहिए। जब तथ्य तथा सूचनायें एकत्रित हो जायें तो उसे उनका वर्गीकरण व निरीक्षण करना होता है। एक रास्ते की अन्य रास्तों के साथ उसे तुलना करना पड़ती है। ऐसा सम्भावित परिणामों पर विचार करना पड़ता है। उस अपन चुनाव के सभी सम्भावित परिणामों के बारे में पहले में ही सोच लेना चाहिए। यह इसलिए आवश्यक है कि परिणामों पर विचार किये बिना निर्णय लेने से प्रत्येक बंदम गलत दिशा में उठ जाते हैं। अतः निर्णय लेने की प्रक्रिया में भावी परिणामों के पूर्व अध्ययन को काफी बल तथा महत्व दिया जाना है। प्रत्येक ऐसा निर्णय जो सम्भावित परिणामों पर विचार किये बिना लिया गया है, एक गलत तथा हानिकारक निर्णय है।

जब परिणामों का पूर्व निरीक्षण हो चुके तो विभिन्न परिणामों का तुलनात्मक मूल्यांकन करना पड़ता है। यही निर्णय लेने की प्रक्रिया में मादर्स (Values) का प्रश्न निहित है। अनेक बार निर्णय लेने की प्रक्रिया में भाग लेने वाले विभिन्न अधिकारियों में मादर्स सम्बन्धी मतभेद उठ सके होते हैं। जब निर्णय लेने की प्रक्रिया में यह प्रश्न पैदा हो जाये कि किस परिणाम को प्राथमिकता दी जाये तो 'मूल्यांकन' की क्रिया प्रारम्भ होती है। अनेक बार प्रतियोगी मादर्स में से किसी एक मादर्स का चुनाव प्रथमिक को करना पड़ता है। ऐसे अवसरों पर 'माध्य' व 'साधन' तथा 'तथ्य' एवं 'मादर्स' के माध्य एक महत्वपूर्ण विवाद उठ खड़ा होता है। तब विवेक (Rationality) के जरिये ही विवाद का निर्णय किया जाता है। विवेक यह बनाता है कि विभिन्न भागों के परिणामों का मूल्यांकन करके सही मार्ग का चुनाव कैसे करना चाहिए। हर प्रशासक से मांगा की जाती है कि निर्णय लेते समय वह अधिकतम विवेक का प्रयोग करेगा। किन्तु विवेकपूर्ण चुनाव के मामले में भी अनेक बाधाएँ होती हैं। मानवीय व्यवहार में कई बार भावुकतापूर्ण व अविवेकपूर्ण तत्व अधिक शक्तिशाली बन जाते हैं। सर्वश्रेष्ठ निर्णय लेने के लिए प्रशासक को चाहे कितनी भी आवश्यक सुविधाएँ, आकर्षक सूचनायें क्यों न प्रदान कर दी जायें, उसका निर्णय उसकी व्यक्तिगत पसन्दगिरी व नापसन्दगिरी से अवश्य प्रभावित होगा। उसका निर्णय उसके मानसिक भूकावा से प्रभावित नहीं रह सकता। ऐसे मानवीय तत्व निर्णय लेने की प्रक्रिया से अलग नहीं किये जा सकते। कभी-कभी किसी समस्या पर निर्णय लेने के लिए जो आवश्यक जानकारी उपलब्ध होनी चाहिए वह अधूरी रह जाती है। सभी-कभी प्रशासक अपने किसी निर्णय के परिणामों का ठीक-ठीक अनुमान नहीं लगा पाता। इन सब कठिनाइयों के कारण प्रशासनिक निर्णय कभी-कभी पक्षपातपूर्ण तथा

② प्रभूरे तथ्यों, ③ परिणामों के अपर्याप्त अनुमान तथा ④ प्रशामक के व्यक्तिगत पूर्वाग्रहों (Prejudices) इत्यादि के जाले में ही उसका रह जाते हैं और इस प्रकार हानिकारक सिद्ध होते हैं-¹

संचार

(Communication):

संचार की उचित व्यवस्था के अभाव में कोई भी प्रशासनिक संगठन कार्य नहीं कर सकता। संगठन में आन्तरिक सहयोग तथा समायोजन (Coordination) की प्राप्ति के लिए संचार व्यवस्था का होना अत्यधिक आवश्यक है। संगठन में प्राधिकार के प्रयोग के लिए इसका महत्व 'केन्द्रीय' है। उच्चाधिकारियों द्वारा जो निर्णय लिए जाते हैं, वे यदि ठीक-ठीक अधीनस्थ अधिकारियों तक नहीं पहुँचाये जायेंगे तो उनको या तो क्रियान्वित ही नहीं किया जायेगा या विकृत रूप में क्रियान्वित किया जायेगा। किन्तु संचार-व्यवस्था से अभिप्राय निर्णयों को अधीनस्थ अधिकारियों तक पहुँचाने मात्र से नहीं है। इससे पूर्व कि किसी निर्णय को क्रियान्वित करने के लिए कोई कदम उठाया जाये यह आवश्यक है कि सम्बन्धित अधिकारीगण उसे भली प्रकार समझ लें। इन अधिकारियों को विस्तार से यह समझ देना चाहिए कि क्रियान्वित किये जाने वाले निर्णय या निर्णयों का क्या महत्व है, उनके पीछे क्या ध्येय है तथा किन कारणों से ये निर्णय आवश्यक हो गये थे। उनका क्रियान्वन सभी कार्य-भुक्तानता में हो सकेगा। संचार का उद्देश्य इस प्रकार तरह-तरह के भस्तिष्कों को एक सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिये एक दूसरे के निकट लाना होना चाहिये। संचार केवल सूचना प्रसारण ही नहीं है, यह वह प्रक्रिया है जिससे संगठन के सदस्यों में पारस्परिक सहिष्णुता व आदान प्रदान की भावनाएँ विकसित की जाती हैं।

प्रत्येक संगठन में संचार-व्यवस्था एक दूतरके यातायात (Two way traffic) के समान होती है। इतना ही काफी नहीं है कि उच्चाधिकारी निर्णयों को अधीनस्थ कर्मचारियों तक निर्देशों इत्यादि द्वारा पहुँचायें। अधीनस्थ अधिकारी तथा कर्मचारी भी तथ्य, आँकड़े तथा सूचनाएँ उच्चाधिकारियों तक पहुँचाते हैं। वस्तुतः उच्चाधिकारी ये निर्णय सभी के सकते हैं जब उन्हें प्रत्येक परिस्थिति, तथ्य तथा सूचना का ज्ञान हो। इस ज्ञान के अभाव में उनके निर्णय निरर्थक साबित होंगे। संचार इस प्रकार ऊपर से नीचे तथा नीचे से ऊपर दोनों दिशाओं में होता है। निर्देश तथा आदेश ऊपर से नीचे आते हैं और तथ्य एवं आँकड़े नीचे से ऊपर जाते हैं। संचार व्यवस्था इन प्रकार समायोजन स्थापना, पारस्परिक सहिष्णुता तथा उचित निर्णय

1 Also refer to G R Terry - *Principles of Management*, Illinois, Richard D Irwin, Inc 1956, William J. Gore, and Fred S. Sander "A Bibliographical Essay in Decision Making", 4, *Administrative Science Quarterly* (June 1959), pages 97-121 and Special Issue on Decision Making", 3, *Administrative Science Quarterly* (December 1958)

लेने और अधिकारियों द्वारा उनके प्रभावशाली क्रियान्वन के लिए प्रत्यधिक आवश्यक है।¹

प्रत्येक संगठन में संचार, औपचारिक तथा 'अनौपचारिक', दोनों प्रकार का होता है। प्रत्येक संगठन में ऊपर से नीचे निर्देश तथा आदेश भेजने की एक औपचारिक व्यवस्था रहती है। उन्वाधिकारियों तथा निम्नाधिकारियों के पारस्परिक सम्बन्धों को निर्धारित करते समय उनमें संचार की रूपरेखा भी स्पष्ट कर दी जाती है। संगठन की 'आचरण संहिता' (Code of Conduct) अथवा 'नियमावली' में इसका उल्लेख रहता है। यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि कौन किम्को आदेश देगा तथा कौन किसके प्रति उत्तरदायी होगा। औपचारिक संचार-व्यवस्था में साधारणतया लिखित रूप से आदेशों, सूचनाओं इत्यादि का आदान-प्रदान किया जाता है।

किन्तु हर संगठन में संचार वा यह औपचारिक तरीका ही पर्याप्त नहीं समझा जाता। समस्याओं को मानवीय धरातल पर समझने व समझाने के लिए उपरोक्त औपचारिक संचार विधि अत्यधिक दुर्बल है। निम्नो से सम्बन्धित संपूर्ण जानकारी को दूसरों तक पहुँचाने में यह विधि अपर्याप्त है। फलस्वरूप प्रत्येक संगठन में एक अनौपचारिक संचार व्यवस्था का विकास अवश्यम्भावी हो जाता है। यह औपचारिक संचार-व्यवस्था की पूरक होती है। प्रत्येक संगठन के सदस्य औपचारिक रूप से निर्धारित सम्बन्धों के दायरे से बाहर कुछ अनौपचारिक सम्पर्क तथा सम्बन्ध बना लेते हैं। उनके पारस्परिक व्यक्तिगत सम्बन्ध अनौपचारिक संचार के साधन बन जाते हैं। अनौपचारिक सम्बन्धों तथा सम्पर्कों से कई बार गपों व वाजाल फफवाहों की जानकारी सरलता से हासिल की जा सकती है। उनका उत्तर फिर तथ्य प्रस्तुत करके दिया जा सकता है। संचार-व्यवस्था में दो पक्ष होते हैं—एक भेजने वाला व एक प्राप्त करने वाला। संचार नियमों, उपनियमों, पत्रों, निर्देशों तथा प्रतिवेदनों (Reports) का रूप ले सकता है। संचार-व्यवस्था का प्रभावशाली होना उसके परिणामों पर निर्भर है। अगर निदिष्ट उद्देश्य प्राप्त हो जाते हैं तो संचार व्यवस्था को सफल समझिये, अन्यथा नहीं। और निदिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए संचार स्पष्ट तथा सन्देह रहित होना चाहिए। सन्देश-संचार के लिए प्रयुक्त भाषा में अस्पष्टता, असंगतियाँ तथा शब्दों के अर्थों सम्बन्धी सन्देह नहीं होने चाहियें। इसका अतिरिक्त सन्देश निर्देश दूर दूर के स्थलों तथा विभिन्न प्रकार के व्यक्तियों को भेजे जाते हैं। प्राप्त करते वाले व्यक्ति के मानसिक स्तर को दृष्टिगत रख कर संचार की भाषा तथा

1 For further details refer to John D Malleit *Management in the Public Service The Quest for Effective Performance*, McGraw Hill Book Co., N Y, 1954 Chapter 4 Communication, pages 81-97 Herbert A Simon and others, *Public Administration*, N Y., 1956 Chapter X, Securing Teamwork Communication Process, pages 218-243, Piffner, Prentiss *Public Administration*, 4th Ed., The Ronald Press Co., N Y, 1963 Chapter 7, Communication, pages 133-153, and John T Dorsey, "A Communications Model for Administration", 2, *Administrative Science Quarterly* (December, 1957)

विधि में परिवर्तन आवश्यक हो जाते हैं। कई बार समस्याओं के विस्तृत विवेचन के लिए सभी सम्बन्धित व्यक्तियों के सम्मेलन बुलाने आवश्यक हो जाते हैं। सम्मेलन संचार का एक श्रेष्ठ साधन है। इससे सम्बन्धित अधिकारियों को खुले दिमाग से दूसरों के विचारों को सुनने का अवसर प्राप्त होता है। यही संचार व्यवस्था का उद्देश्य होता है। सम्मेलन में भाग लेने वाले व्यक्तियों की आशकायें तथा सन्देह इस प्रकार दूर हो जाते हैं। अनेक बार उच्चाधिकारियों के लिए दूसरे अधिकारियों तक सम्पूर्ण आवश्यक जानकारी संचारित करना कठिन हो जाता है। कई बार वे ऐसी भाषा का प्रयोग करते हैं जिसे दूसरे समझ नहीं पाते। कई बार वे ऐसे शब्दों का प्रयोग कर बैठते हैं जिनके भिन्न-व परस्पर विरोधी अर्थ निकलते हैं। ये सब प्रभावशाली संचार के मार्ग में बाधाएँ हैं। उच्च प्रशासकों का यह काम है कि वे समय-समय पर अपनी संचार-व्यवस्था की जाँच करते रहे तथा उसमें आवश्यक सुधार करते रहे। अगर निर्णय ठीक से क्रियान्वित नहीं हो रहे हैं तो यह देखना चाहिये कि इसके लिए संचार-व्यवस्था ही तो उत्तरदायी नहीं है और अगर उसमें दोष दिखाई दे तो उन्हें दूर करने के लिए कदम उठाने चाहियें। निर्णयों को सफलतापूर्वक क्रियान्वित करने के लिए उत्तम संचार व्यवस्था अत्यधिक आवश्यक है।

देख-रेख व नियन्त्रण

(Supervision and Control)

जब निर्णय निम्न अधिकारियों तक संचारित कर दिये जायें तो उच्चाधिकारी का भगना कार्य यह देखना है कि उन्हें ठीक-ठीक क्रियान्वित किया जाये। उनका वर्तमान यह आवश्यकता है कि संगठन सुचारु रूप से काम करता रहे तथा निर्दिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयास निरन्तर जारी रहे। प्रशासनिक संगठन की इसी आवश्यकता को दृष्टिगत रखते हुए 'देख-रेख' तथा 'नियन्त्रण' को महत्वपूर्ण माना गया है। उच्चाधिकारी अधीनस्थ अधिकारियों का कार्य प्रदर्शन करते हैं, उनकी गति-विधियों पर निगरानी रखते हैं तथा उनके कार्यों के परिणामों का पर्यवेक्षण (Observation) करते हैं। नकारात्मक दृष्टि से (Negatively) देख रेख का अभिप्राय संगठन के सदस्यों की गतिविधियों का निर्देशन करना तथा उनकी जाँच करना है, सकारात्मक दृष्टि से (Positively) इसका अभिप्राय सदस्यों को काम करने के सर्वोत्तम तरीके सुझाना है। देख-रेख का उद्देश्य संगठन के विभिन्न प्रयोगों में समायोजन स्थापित करना है तथा यह देखना है कि सब घण अपनी-अपनी कार्य उचित रूप से सम्पन्न करते रहे।¹ देख रेख का सम्बन्ध संगठन की गतिविधियों के परिणामों को देखने से है। यह काम तब सम्भव हो सकता है जब कार्यकुशलता की जाँच के लिए

1 Some of the following replies were given to a question 'What is meant by 'supervision' The replies were Being safeguarded from making mistakes Being helped by a person who understands satisfaction in having a point of reference Being made to feel inadequate and inferior because of the authority

कुछ निष्पक्ष आचार तथा कसौटी मौजूद हो। कभी कभी देख-रेख बजट में निहित घराबो एवं व्यवस्थाओं द्वारा भी होता है। अधीनस्थ अधिकारियों को अपने कार्य की प्रगति पर प्रतिवेदन, कागजान, फाइलें इत्यादि उच्चाधिकारियों को भेजनी पड़ती हैं। देख-रेख करने वाला उच्चाधिकारी उनकी सहायता से सगठन के-कार्यों व उनके परिणामों के विषय में ज्ञान प्राप्त कर सकता है। वह लक्ष्य निर्धारित करता है तथा उनकी यह जिम्मेदारी है कि वह लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए सगठन की गतिविधियों की देख-रेख करे।

सबसे महत्वपूर्ण उद्देश्य तो कार्य-समापन है। सगठन में ऐसा वातावरण बनाना चाहिये सब सम्बन्धित स्वयं स्यामभय, अधिकतम सहयोग कार्य-समापन में दें। देख-रेख करने वाला अधिकारी कृष्टियों का पता लगाकर भावी कदमों के लिए मार्ग निर्देशन करता है। उसका कार्य निरीक्षण तथा जाँच करना ही नहीं है, अपितु सामूहिक कार्य (Team work) के लिए सबको प्रेरित व प्रोत्साहित करना भी है।¹

देख-रेख अधिकारी को व्यापक ईमानदार निष्पक्ष तथा सुले मन्त्रिक का होना चाहिए। उसे लोक-सम्पर्क (Public relations) तथा समूह-व्यवहार में प्रशिक्षित होना चाहिए। भारत में पंचायती राज अधिनियमों के अन्तर्गत जिलाधीशों तथा विभिन्न तकनीकी विभागों के अधिकारियों को पंचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण व देख-रेख के अधिकार प्रदान किये गये हैं। इसके पीछे यह धारणा है कि पंचायती राज संस्थाओं की सफलता के लिए अधिकारियों का उन पर उचित नियन्त्रण तथा उनकी देख-रेख अनिवार्य है।²

and power of the person over me Being pushed around" Margaret William son defines supervision "as a process by which workers are helped by a designated staff member to learn according to their needs, to make the best use of their knowledge and skills and to improve their abilities so that they do their jobs more effectively and with increasing satisfaction to themselves and the agency" (Supervision—Principles and Methods, N Y, Woman's Press, 1950 pages 3-7) Also refer to John D. Milleit, op cit, Chapter 4 'Supervision', pages 98-122, Dimock, Public Administration, 1960, Chapter 24, Dynamics of Supervision, pages 406-424

1 Piffner summarizes the important human characteristics of supervision in these words "The supervisor on the lower levels secures coöperation and production by de-emphasizing his own ego stimulating group participation, and encouraging the maximum satisfaction of individual egos that is consistent with coordination" (John M. Piffner "The Supervision of Personnel Human Relations in the Management of Men", N Y Prentice Hall, 1951), page 215

2 For a Refer to Henry Maddick 'Control Supervision And Guidance of Panchayati Raj Institutions' Indian Journal of Public Administration, New Delhi, Vol VIII, October-December 1962, No 4 pages 500-511, John D. Milleit rightly observes "Supervision is more than a process, it is a spirit that animates the relationships between levels of organization and which induces maximum administrative accomplishment, or when unsuccessful, generates administrative paralysis Effective Management is concerned to realize the first and to avoid the second" op cit, page 122

संगठन के आधार

(Bases of Organization)

जैसा कि हम देख चुके हैं कि संगठन में विभिन्न व्यक्तियों के बीच कार्य का विभाजन कर दिया जाता है और तब उनकी क्रियाओं में उचित समन्वय कायम किया जाता है जिससे कि संगठन उन उद्देश्यों को प्राप्त करने में समर्थ हो सके जिनके लिये कि उसका निर्माण किया गया था। संगठन "विभिन्न व्यक्तियों के बीच कार्य को बांटने की एक रीति है।" अतः प्रश्न यह पैदा होता है कि इन कार्यों को किस प्रकार बांटा जाना चाहिए तथा किस आधार पर संगठन का निर्माण किया जाना चाहिये। लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) के अनुसार, किसी भी कार्य को बांटने की चार विभिन्न रीतियाँ अथवा संगठन के चार विभिन्न आधार होते हैं।

"संगठन के निर्माण में ऊपर से नीचे तक हमें प्रत्येक कार्य का विश्लेषण करना पड़ता है और इस बात का निर्णय करना पड़ता है कि एकत्वता (Homogeneity) के सिद्धान्त को हानि पहुँचाये बिना संगठन को कितने वर्गों में बांटा जाए। व्यावहारिक अथवा सैद्धान्तिक दृष्टि से यह कोई आसान काम नहीं है। हम यह पायेंगे कि हर एक पद पर कार्य करने वाले प्रत्येक कर्मचारी के कार्य की प्रकृति की पहचान निम्न बातों में द्वारा होगी चाहिए

(१) प्रथम उस बड़े उद्देश्य (Major purpose) के द्वारा जिसके लिए नि वह कार्य कर रहा है, जैसे पानी की पूर्ति की व्यवस्था, अपराधी का नियन्त्रण अथवा शिक्षा का संचालन।

(२) उस प्रक्रिया (Process) के द्वारा, जिसका वह प्रयोग कर रहा है, जैसे कि इंजीनियरिंग, डाक्टरी, बर्डगोरी, स्टैटिस्टिक्स (Statistics) व हिस्साब किताब का काम।

(३) उन व्यक्तियों अथवा वस्तुओं (Persons or things) के द्वारा, जिनमें व्यवहार करना पड़ता है या जिनके लिए काम करना पड़ता है जैसे विदेशों में बसने वाले व्यक्ति, भारतीय, बंब, खाने, पाक, अनाथ, विज्ञान, मोटरगाड़ियाँ अथवा निर्धन।

(४) उस स्थान (Place) के द्वारा, जहाँ कि वह अपना कार्य सम्पन्न करता है, जैसे हवाई द्वीप, बोस्टन, वाशिंगटन, अलबामा अथवा केन्द्रीय हाईस्कूल।¹

इस प्रकार कार्य अथवा उद्देश्य, प्रक्रिया अथवा व्यवसाय, सेवा लिये जाने वाले व्यक्ति अथवा वस्तुएँ, स्थान अथवा क्षेत्र—संगठन के ये चार विभिन्न आधार हैं। अब हम इन पर एक-एक करके विचार करते हैं।

(१) कार्य (Function)—किसी भी विशिष्ट कार्य अथवा उद्देश्य (Function or purpose) की पूर्ति के लिए संगठन की स्थापना की जा सकती है, उदाहरणार्थ, शिक्षा के लिए स्कूल, स्वास्थ्य सुधार सम्बन्धी कार्यों के लिए अस्पताल आदि।

(२) प्रक्रिया (Process)—मगटन का निर्माण प्रक्रिया अथवा व्यवसाय (Process or profession) के आधार पर भी किया जाता है। प्रक्रिया अथवा व्यवसाय में तात्पर्य उस तकनीकी कुशलता (Technical skill) में है जो किसी विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक हो, उदाहरण के लिए, इंजीनियरिंग, डाक्टरी, बहुरंगी, आयुर्विधि, साम्यिकी, तथा हिसाब-किताब व लेखा आदि। मगटन का निर्माण किसी भी कार्य में सम्बद्ध तकनीकी कुशलता के आधार पर किया जा सकता है उदाहरण के लिए वकीलों का विभाग (Department of lawyers), इंजीनियरों का विभाग आदि। भारत में सार्वजनिक (Public Works Departments) प्रक्रिया के आधार पर रिय जान वाले मगटन के उदाहरण हैं। यह सम्भव नहीं हो सकता कि प्रक्रिया अथवा व्यवसाय को बहुत अधिक विभागों (Departments) के मगटन का आधार बना लिया जाए क्योंकि उन विशिष्ट अथवा तकनीकी कुशलताओं की ग्युनाधिक रूप में प्रत्येक विभाग में ही आवश्यकता होती है। अतः विशिष्ट अथवा तकनीकी कुशलता प्राप्त व्यक्तियों को तो किसी भी विभाग में, जहाँ कि उनकी आवश्यकता हो, काम करना चाहिए। उदाहरणार्थ, भारत सरकार के आयुर्विधि का विभाग (Department of Stenographers) नहीं बनाया जा सकता क्योंकि आयुर्विधिकों की तो प्रत्येक विभाग में ही आवश्यकता होती है। अतः प्रत्येक विभाग को अपना अपना आयुर्विधिक नियुक्त कर लेना चाहिए।

(३) सेवा लिए जाने वाले व्यक्ति (Clientele)—व्यक्तियों के एक समूह अथवा समुदाय के एक भाग के साथ व्यवहार करने के लिए भी मगटन का निर्माण किया जाता है। अतः वे सेवा किन जान वाले व्यक्ति हैं मगटन का आधार बन आते हैं। भारत सरकार का पुनर्वास विभाग (Rehabilitation Department), जो कि पाकिस्तान से आये हुए विस्थापित (Displaced persons) को सेवा करता है, इसका एक उदाहरण है। यहाँ सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों का ही मगटन का आधार बनाया गया है क्योंकि यह विभाग केवल उन व्यक्तियों की समस्याओं में सम्मग्न रहता है जिन्हें कि देश विभाजन के बाद पाकिस्तान में अपने घरों को छोड़कर भारत आना पड़ा।

(४) क्षेत्र (Area)—अतः, यह स्थान, जहाँ कि कार्य किया जाता है—अर्थात् क्षेत्र—भी मगटन की क्रियाओं के लिये आधार बन सकता है। नैफा (NEFA), अर्थात् उत्तरी पूर्व सीमा एजेंसी (North East Frontier Agency) एक विशेष क्षेत्र अथवा प्रदेश की समस्याओं में सम्मग्न है। अतः यहाँ के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्र ही मगटन का आधार है।

परन्तु इस प्रदेश का कोई भी निश्चित उत्तर नहीं दिया जा सकता कि मगटन के आधार के रूप में इनमें से कौनसा सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। यह तो केवल मुविधा तथा परिस्थिति पर निर्भर होता है।

ब्रूकिंग्स संस्था (Brookings Institution) ने कई वर्ष पूर्व कांग्रेसनल कमेटी (Congressional Committee) को परामर्श देते हुए इस सम्बन्ध में एक अत्यन्त सारपूर्ण सुझाव दिया था।

“सम्पूर्ण संगठन के अन्तर्गत कोई भी एक तत्व (Factor) या आधार निर्णायक नहीं बन सकता। एक तत्व हमें एक स्थान पर निर्णय करने में सहायता दे सकता है, और अन्य स्थान अथवा अन्य स्थिति में दूसरा तत्व अधिक सहायक हो सकता है। प्रत्येक अवस्था में एक निर्धारक तत्व को अन्य के मुकाबले सतुलित कर लेना चाहिये। कुछ कार्यों तथा कुछ अग्निकरणों (Agencies) के लिये, यह हो सकता है कि कोई भी एक तत्व संगठन के आधार के लिये सर्वोत्तम सिद्ध न हो सके। इसलिये हमें इन विकल्पों (Alternatives) में से चुनाव करना होगा।”¹

संगठन के विभिन्न आधारों पर विचार-विमर्श करने के पश्चात् अब यह अस्पष्ट आवश्यक है कि प्रशासकीय संगठन के कुछ सिद्धान्तों का अध्ययन किया जाय।

निष्कर्ष

(Conclusion)

संगठन के क्रमिक सिद्धान्त (Scalar principle) से मतलब है कि सत्ता अथवा नियन्त्रण ऊपर की ओर की अथवा नीचे की ओर की क्रम से आगे बढ़ते हैं। नेता अधीनस्थ अधिकारी को अपनी सत्ता सौंपता है जो कि उसके द्वारा अन्य कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखता है। इस प्रकार सम्पूर्ण संगठन जर्जर की कठिपा के समान जुड़ा रहता है और सभी कर्मचारियों की क्रियाओं का समुचित रूप से समन्वय कर लिया जाता है। क्रमिक प्रक्रिया के विषय में लिखते हुए मूनी (Mooney) तथा रैले (Reiley) ने कहा कि “जिस प्रकार की समन्वय करने वाली सर्वोच्च सत्ता (Supreme coordinating authority) प्रत्येक संगठन में कहीं भी और किसी भी रूप में अवश्य वर्तमान रहनी चाहिये, उसी प्रकार संगठन की किसी भी ठीक विचारधारा के लिये यह भी उतना ही आवश्यक है कि उसमें औपचारिक रूप से क्रमिक प्रक्रिया वर्तमान हो, जिसके द्वारा कि वह समन्वय करने वाली सत्ता निम्न से ही संगठन के सम्पूर्ण ढाँचे में अपना कार्य कर सके।”² पद-सोपान अथवा क्रमिक सिद्धान्त के निम्नलिखित साथ हैं—

(१) मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) एक के बाद एक जर्जर की कठिपा के सहित प्रत्येक कार्य से सम्बन्ध रखती है।

(२) पद-सोपान (Hierarchy) के द्वारा ऊपर की ओर अथवा नीचे की ओर पत्र व्यवहार करना व सन्देश भेजना सुविधाजनक हो जाता है। संगठन में प्रत्येक व्यक्तिको यह पता रहता है कि उसे अपना पत्र-व्यवहार किमको सम्बोधित करना

¹ Quoted by F M Marx Elements of Public Administration, p 188

² Onward Industry, p 31

है और जिसके द्वारा उसका पत्र-व्यवहार संगठन के सबसे ऊँचे अधिकारी तक पहुँच सकता है।

(३) पद-सोपान सत्ता तथा उत्तरदायित्व के प्रत्यायोजन अथवा सौंपने (Delegation) के सिद्धान्त पर आधारित होता है और उसी के अनुसार निर्णय करने वाले अनेक केन्द्रों की स्थापना कर ली जाती है। किसी एक व्यक्ति अथवा केन्द्र पर काम का अधिक जमपट अथवा केन्द्रीकरण नहीं होता। विभाग का अध्यक्ष (Head of the Department) स्वयं ही प्रत्येक निर्णय करने की अनिवार्यता से मुक्त हो जाता है।

(४) जब कोई संगठन बहुत बड़ा होता है और उसका सम्पूर्ण कार्य दूर-दूर के स्थानों तक फैला होना है, तो पद-सोपान के क्रम (Hierarchical gradation) के द्वारा ही केन्द्र तथा संगठन के दूरस्थ भागों में सम्बन्ध कायम रखा जा सकता है। इस प्रकार सम्पूर्ण विभाग प्रभावपूर्ण रीति से कार्य करने के लिए एक सूत्र में बंध जाता है।

(५) क्रमिक व्यवस्था (Scalar system) 'उचित मार्ग द्वारा' (Through proper channel) के सिद्धान्त की स्थापना करती है। यह सर्वोच्च अधिकारी का समय बचाती है। अनेक बातें या निर्णय उसके पास तक पहुँचने से पूर्व ही कर लिया जाता है। यदि वह भी अधीन है और वह संगठन के सर्वोच्च अधिकारी के सम्मुख कोई बठिनाई रखना चाहता है तो वह सीधे उसके पास नहीं जा सकता। उसे पहिले भी के पास जाना होगा और यह हो सकता है कि भी उसकी समस्या सुलझा दे।

(६) क्रमिक व्यवस्था में, आदेश की एकता का सिद्धान्त (Principle of unity of command) अर्थात् यह कि एक आदेशी केवल एक व्यक्ति का ही अधीनस्थ (Subordinate) होगा, पूर्णतः लागू होता है। एक व्यक्ति का केवल एक ही तत्काल उच्च अधिकारी (Immediate Superior) होगा जिससे कि वह आज्ञा प्राप्त करेगा।

(७) क्रमिक सिद्धान्त (Scalar principle) संगठन के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति के सापेक्षिक उत्तरदायित्वों (Relative responsibilities) का स्पष्टीकरण करता है। यह बात बिल्कुल स्पष्ट होती है कि कौन किसके अधीन है और इन प्रकार किसी प्रकार के भ्रम की सम्भावना नहीं रहती।

किन्तु इसके बावजूद, यदि इस सिद्धान्त का दृढ़ता एवं कठोरता से पालन किया जाये तो कार्य में देरी होने की सम्भावना रहती है। प्रत्येक कार्य अथवा बात को उचित मार्ग से (Through proper channel) गुजरना होता है। इसके लिए उसे पद-सोपान के प्रत्येक चरण का पार करना होता है। कोई भी व्यक्ति सर्वोच्च सत्ता से मिलने के प्रयत्न में पद-सोपान अथवा क्रम के दो चरण (Steps) को एक साथ नहीं लाय सकता।

इस कठिनाई को दूर करने के लिए सदा 'शॉर्टकट्स' (Short cuts) का मुआवजा दिया जाता है। व्यवहार में, इस प्रकार सम्बन्ध स्थापित किये जा सकते हैं कि सत्ता का उल्लंघन अथवा हनन भी न हो और कार्य शीघ्र सम्पन्न भी हो जाये। उरबिच (Urbach) ने इस सम्बन्ध में यह कहा कि "यह बात उचित भी है और उपयुक्त भी कि प्रत्येक मगठन में औपचारिक श्रमिक श्रृंखला (Formal scalar chain) ठीक उसी प्रकार होनी चाहिये जिन प्रकार कि घन्टी प्रकार में निर्मित प्रत्येक भवन में जल-निवासी की व्यवस्था (Drainage system) होती है। परन्तु औपचारिक श्रृंखला को पद-व्यवहार के एकाग्र साधन के रूप में अनन्य रूप में प्रयोग करना उसी प्रकार अनावश्यक है जिन प्रकार कि व्यक्ति के लिए भवन की गलियारा में समय दिखाना अनावश्यक है।"¹ जिन व्यवस्था स्वयं वास्तविक उद्देश्य नहीं हैं। यह तो मगठन के प्रत्यक्ष कार्यात्मक सह-सम्बन्ध (Functional correlation) कायम करने का एक माध्यम है। अतः मगठन के शीघ्र एवं कुशल-कार्य-संचालन के लिए अनेक बार 'शॉर्टकट्स' की स्थापना की जाती है जिसमें कार्य मुष्कल रूप से शीघ्र सम्पन्न होता है।

आदेश की एकरता

(Unity of Command)

किसी भी मगठन में, सत्ता के सूत्रों (Lines of authority) का स्पष्ट रूप में पता रहना चाहिए। मगठन के अन्तर्गत प्रत्येक कर्मचारी का अपने उन उच्च अधिकारियों (Superiors) का पता रहना चाहिए जिनसे नि उसे आदेश प्राप्त करने होते हैं। मगठन में सभी स्तरों पर उच्च अधीनस्थ कर्मचारी प्रत्येक-दूसरे सम्बन्ध (Superior Subordinate relation) पाया जाता है। परन्तु प्रश्न यह है कि एक आदेशीय चिन्तन व्यक्तियों का अधीनस्थ (Subordinate) होना चाहिए? एक आदेशीय अनेक व्यक्तियों का अधीनस्थ होना चाहिए अथवा केवल एक का? आदेश का सिद्धान्त (Principle of command) जिसका कि समर्थन दिया जाता है, यह है कि एक व्यक्ति एक ही व्यक्ति का अधीनस्थ होना चाहिए और उसे केवल एक ही व्यक्ति के आदेश प्राप्त होना चाहिये। यही स्थिति, जिसमें कि आदेश की श्रृंखला में प्रत्येक अधीनस्थ कर्मचारी केवल एक ही व्यक्ति के समक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है, पाणिनायिक रूप में 'आदेश की एकरता' के सिद्धान्त के नाम से विख्यात है एक व्यक्ति एक ही उच्च अधिकारी (Superior) का अधीनस्थ होना है और केवल एक ही उच्च अधिकारी से निर्देश (Directions) प्राप्त करता है। सैनिक आदेश (Military command) में इसका पारन दिया जाता है। द्वितीय लेफ्टिनेंट (Second lieutenant) लेफ्टिनेंट का अधीनस्थ होता है और उसका आदेश प्राप्त करता है। कप्टेन एक कैप्टेन (Captain) के अधीन होता है तथा उसका आदेश प्राप्त करता है और इस प्रकार आदेश की यह श्रृंखला आगे भी चलती रहती है।

इसका सबसे बड़ा लाभ यह है कि जब एक कर्मचारी केवल एक ही उच्च अधिकारी का अधीनस्थ होता है तथा उसमें आदेश प्राप्त करता है तो उगम आज्ञाओं (Orders) के सम्बन्ध में भ्रम उत्पन्न नहीं होता। वह अनेक उच्च अधिकारियों (Superiors) से मनभेद एवं विवाद उत्पन्न करने वाले अनुदेश (Instructions) नहीं प्राप्त करता। आदेश के अनेक आना में भ्रम उत्पन्न होता है, कार्य में अकृत्यन्ता आती है तथा कार्य का उत्तरदायित्व निर्दिष्ट नहीं किया जा सकता। किन्तु यदि एक व्यक्ति केवल एक ही उच्च अधिकारी का अधीनस्थ है तो उस कर्मचारी के कार्यों का निरीक्षण प्रभावपूर्ण रीति में किया जा सकता है।

इस सिद्धान्त में बटिनाई उस समय उत्पन्न होती है जब कि मगठन में काम करने वाले तकनीकी कर्मचारीवर्ग (Technical personnel) पर आदेश लागू करना होता है। तकनीकी ज्ञान प्राप्त व्यक्ति अथवा विशेषज्ञ को विशेषज्ञ में ही अनुदेश प्राप्त होने चाहिये, परन्तु आदेश की एकता का सिद्धान्त (Principle of unity of command) आदेश के दृष्टिकोण से तकनीकी कर्मचारी वर्ग तथा प्रशासकीय कर्मचारीवर्ग में कोई भेद नहीं करता। इस सिद्धान्त के अनुसार यह आवश्यक है कि मगठन का प्रधान (Head) विभिन्न कर्मचारियों के कार्य की प्रवृत्ति में किसी भी प्रकार का भेद किए बिना ही सभी कर्मचारियों को आदेश दे। आदेश की एकता के सिद्धान्त का इस तथ्य (Fact) में बँस में बँटाया जाए कि मगठन में जो अनेक विशेषज्ञ (Specialists) काम कर रहे हैं उन्हें तो केवल विशेषज्ञों के द्वारा ही आदेश मिलने चाहिये। प्रश्न यह है कि जिला बोर्ड का एक डाक्टर जिला बोर्ड के निष्पादन अधिकारी (Executive officer) से आदेश प्राप्त करे अथवा जिला चिकित्सा अधिकारी (District Medical Officer) से?

एफ० डब्ल्यू टेलर (F W Taylor) जैसे लेखकों ने 'द्विमुखी पर्यवेक्षण' (Dual supervision) का सुझाव दिया है। हर्बर्ट ए० साइमन (Herbert A Simon) ने आदेश की एकता के सिद्धान्त को प्रमुखता दी है परन्तु उसमें इस प्रकार मनोधन किया है

“दा प्राधिकारी आदेशों (Authoritative commands) के परस्पर टकराव की स्थिति में, केवल एक ही निर्धारित व्यक्ति (Determinate person) होना चाहिये, जिसकी कि अधीनस्थ कर्मचारी आज्ञा मानें।”

इस प्रकार अनेक अवसर पर, यह हो सकता है कि एक कर्मचारी के ऊपर दो उच्च अधिकारी (Superiors) हों। इसी बात को दृष्टिगत रखते हुए जॉन डी० मिलेट (John D Mallet) ने कहा है कि “आवश्यकता इस बात की है कि आदेश की एकता की धारणा में इस बात के साथ ताल-मेल बैठाया जाये कि किसी भी कार्य का द्विमुखी निरीक्षण किया जा सकता है अर्थात् तकनीकी (Technical) तथा प्रशासकीय (Administrative)। दोनों ही प्रकार का निरीक्षण भिन्न-भिन्न व्यक्तियों द्वारा किया जा सकता है। पहले विस्म के निरीक्षण का सम्बन्ध कार्य को सम्पन्न करने का

व्यावसायिक योग्यता से हो सकता है जबकि दूसरे निरीक्षण का मुख्य सम्बन्ध कार्य के लिये उपलब्ध साधनों—मानव तथा सामग्री—का कुशलता के साथ उपयोग करने से होता है।¹ अनेक अवसर ऐसे आते हैं जबकि द्विमुखी निरीक्षण करना अत्यन्त आवश्यक हो जाता है, परन्तु एक बात सदा ध्यान में रखनी चाहिये कि किसी भी परिस्थिति में कोई कर्मचारी परस्पर विरोधी आदेशों के अधीन न रहे क्योंकि उससे संगठन के कार्य-संचालन में भारी भ्रम उत्पन्न होगा।

जान डी० मिलेट (John D. Millet) ने आदेश की एकता के उपरोक्त अर्थ के अनिवार्य दो और अर्थ किये हैं। उनके अनुसार आदेश की एकता दो अर्थों में और भी निर्देश कर सकती है।

“(१) यह एक ऐसी व्यवस्था की ओर भी निर्देश कर सकती है जहाँ की सम्पूर्ण प्रशासकीय शक्ति एवं ही उत्तरदायी प्रणाली (Head) (अर्थात् राष्ट्रपति या राज्यपाल) से प्रवाहित होती है।

(२) इसका अर्थ एक ही प्रधान वाले अधिकरण (Single Headed Agency) तथा मण्डल अथवा आयोग (Board or Commission) की सापेक्षिक श्रेष्ठता (Relative Merit) के प्रश्न से हो सकता है।”²

परन्तु ‘आदेश की एकता’ का सर्वसाधारण अर्थ यही है कि एक व्यक्ति को केवल एक ही व्यक्ति के आदेशों के अधीन रहना चाहिये। यदि एक अधीनस्थ कर्मचारी से दो उच्च अधिकारियों (Superiors) के आदेशों का पालन करने की कहा जाता है तो इससे संगठन में काफी भ्रम पैदा होगा क्योंकि दो उच्च अधिकारियों के आदेश परस्पर विरोधी प्रकृति के हो सकते हैं। यदि वह दो उच्च अधिकारियों के अधीन है और एक उच्च अधिकारी उससे कहता है कि ‘यह कार्य करो’, किन्तु दूसरा उच्च अधिकारी कहता है ‘यह कार्य मत करो’, तो ऐसी स्थिति में वह कर्मचारी यही परेशानी में पड़ जायेगा कि आखिर क्या करे।

नियन्त्रण का क्षेत्र

(Span of Control)

संगठन में कर्मचारीवर्ग की कार्य-संचालन सम्बन्धी क्रियाओं पर नियन्त्रण रखा जाता है। कर्मचारीवर्ग पर यह नियन्त्रण यह देखने के लिये लगाया जाता है कि प्रत्येक कार्य निर्धारित नियमों तथा दिए हुए अनुदेशों (Instructions) के अनुसार किया जा रहा है या नहीं। नियन्त्रण के क्षेत्र (Span of control) से तात्पर्य है कि एक उच्च अधिकारी घोड़े से (सीमित) अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्य पर ही नियन्त्रण रख सकता है। नियन्त्रण के क्षेत्र पर यह सीमा इसलिए निर्धारित की जाती है क्योंकि मानवीय ध्यान-क्षेत्र (Span of attention) सीमित होता है। एक व्यक्ति केवल सीमित कर्मचारियों—उदाहरणतः सात, नौ, अथवा बारह—की क्रियाओं का

1 Elements of Public Administration Ed by M Marx p 150

2 Elements of Public Administration Ed Morstein Marx p 150

ही सक्रिय पर्यवेक्षण कर सकता है। V A Graicunas ने "संगठन में सम्बन्ध" (Relationship in organization) नामक एक लेख में नियन्त्रण के क्षेत्र से सम्बन्धित एक गणितीय सूत्र (Mathematical formula) का प्रतिपादन किया। उनका विचार था कि कोई भी उच्च अधिकारी ऐसे पाँच अधिक या अधिक से अधिक छ अधीनस्थ कर्मचारियों से अधिक के कार्यों का प्रत्यक्ष रूप से निरीक्षण नहीं कर सकता जिनका कार्य परस्पर सम्बद्ध हो। इसका कारण सरल है: 'निरीक्षण केवल व्यक्तियों का ही नहीं किया जाता बल्कि उन व्यक्तियों के बीच के सम्बन्धों की उलट-पुलट (Permutations) तथा संघियों (Combinations) का भी किया जाता है और प्रत्येक नए अधीनस्थ कर्मचारी के बढ़ने पर इन दोनों में से पहली बीज तो समान्तर श्रेणी (Arithmetical progression) से बढ़ती है और दूसरी बीज गुणोत्तर श्रेणी (Geometrical progression) से बढ़ती है। यदि एक उच्च अधिकारी अपने पाँच तत्काल अधीनस्थ कर्मचारियों (Immediate subordinates) में एक छटा (Sixth) कर्मचारी और बढ़ाता है तो इससे उसकी सत्ता के प्रायोजन (Delegation) के प्रवर्धन में तो २० प्रतिशत की वृद्धि होती है किन्तु उन सम्बन्धों की संख्या में, जिनका कि उसे ध्यान रखना है, १०० प्रतिशत से अधिक की वृद्धि होती है और अन्ततः ब्रूकिंग मानवीय ध्यान क्षेत्र (Span of attention) से प्रभावित होने के कारण यह सीमाओं पर आधारित होता है अतः इस सिद्धान्त को नियन्त्रण का क्षेत्र (Span of Control) कहा जाता है।¹

नियन्त्रण के क्षेत्र की समस्या के सम्बन्ध में, मित्र-भिन्न व्यक्तियों ने उन कर्मचारियों की एक आदर्श संख्या माँसूम करने की कोशिश की है जिन पर कि एक उच्च अधिकारी नियन्त्रण रख सकता है।

एल० उरविक (L Urwick) के अनुसार "उच्च प्राधिकारियों (Superior Authorities) के लिए आदर्श संख्या चार है, और उन लोगों के लिये जोकि निम्नतम स्तर पर हैं, आठ या बारह है।

हेनरी फेयोल (Henri Fayol) के अनुसार "एक बड़े उद्यम के शिखर स्थित प्रबन्धक (Manager) को अपने अधीनस्थ कर्मचारी पाँच या छ से अधिक नहीं रखने चाहिये।"²

कर्मचारियों की उस 'आदर्श संख्या' (Ideal Number) की खोज, जिस पर कि एक व्यक्ति नियन्त्रण रख सकता है एक निरर्थक खोज है। एक व्यक्ति कितने

1 "Relationship in organization" by V A Graicunas in papers in the Science of Administration quoted by L Urwick. *The Elements of Administration*, pp 52-3

2 L. Urwick, "Executive Decentralization with Functional coordination, "Public Administration", XIII No 4 (October, 1935), p 348

3 Henry Fayol "The Administrative Theory in the State" in Gullick and Urwick, op. cit., p 110

कर्मचारियों पर नियन्त्रण रख सकता है, इसका निर्धारण तो कुछ सामान्य तत्वों द्वारा होता है। लूथर गुलिक (Luther Gulick) ने अनुसार तीन तत्व (Factors) ऐसे हैं जो कि नियन्त्रण के क्षेत्र की समस्या पर अत्यधिक प्रभाव डालते हैं। वे तत्व हैं कार्य (Function), समय (Time) तथा स्थान (Space)। सर्वप्रथम, यदि एक अधिकारी ऐसे व्यक्तियों का निरीक्षण कर रहा है जो कि उस जैसे ही कार्य सम्पन्न करते हैं, उदाहरणार्थ, इंजीनियर इंजीनियरों का निरीक्षण कर रहा है, डाक्टर डाक्टरों का निरीक्षण कर रहा है, तो वह बहुसंख्यक लोगों पर नियन्त्रण कर सकता है। इस स्थिति में वह नियन्त्रण के बड़े क्षेत्र पर काम करने में समर्थ हो सकेगा। निम्न यदि एक इंजीनियर के समक्ष चिकित्सा या शिक्षा सम्बन्धी कर्मचारी तथा सामाजिक कर्मचारी प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करते हैं तो उसके लिए नियन्त्रण का छोटा क्षेत्र ही वाछनीय होगा। दूसरे, यदि कोई संगठन पुराना तथा स्थायी है तो एक नये संगठन के मुकाबले उसका नियन्त्रण-क्षेत्र बड़ा हो सकता है। अन्त में यदि किसी अधिकारी के अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यालय भौगोलिक दृष्टि से दूर-दूर तक फैले हुए हैं तो नियन्त्रण का छोटा क्षेत्र ही वाछनीय होगा।¹

कार्य, समय तथा स्थान के इन उपयोग तत्वों के अलावा एक अन्य महत्वपूर्ण तत्व, जो कि नियन्त्रण के क्षेत्र (Span of control) से सम्बद्ध है, निरीक्षक अथवा पर्यवेक्षक की शक्ति (Energy) तथा व्यक्तित्व (Personality)। उन कर्मचारियों की संख्या, जिन पर कि एक व्यक्ति नियन्त्रण रख सकता है, केवल कार्य की प्रकृति पर ही निर्भर नहीं होगी अपितु निष्पादक (Executive) के व्यक्तित्व पर भी निर्भर होगी। नियन्त्रण के सिद्धान्तों के तार को हम संक्षेप में निम्न प्रकार व्यक्त कर सकते हैं :

“(१) बड़े-बड़े योग्य व बुद्धिमान व्यक्ति की भी निष्पादन क्षमता (Executive Capacity) की एक सीमा होती है।

(२) सभी निष्पादक (Executives) अपने-अपने नियन्त्रण क्षेत्र की सीमाओं के अधीन होते हैं।

(३) निष्पादन सम्बन्धी (Executive Relationship) की उस संख्या को सक्रिय नियन्त्रण क्षेत्र कहा जाता है जिसमें भाग की जान वाली किसी भी वृद्धि से कार्य के बारे में देरी तथा भ्रम उत्पन्न हो।

(४) जितनी ऊँची योग्यता होती है तथा जितना बड़ा उत्तरदायित्व होता है, सक्रिय नियन्त्रण-क्षेत्र (Effective span of control) भी उतना ही संकुचित होता है।

1 Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in Luther Gulick and L. Urwick (Eds) Papers on the Science of Administration Institute of Public Administration, New York, 1937 pp 8-9.

(५) एक से परिमालु मे समन्वय (Co ordination) कायम करने के लिये यह आवश्यक है कि एक ही प्रकार के कार्य वाले तथा एकरूप (Unified) संगठन की अपेक्षा एक बड़े, विविध रूप वाले तथा बिखरे हुए संगठन मे अधीनस्थ कर्मचारियों की सहाय कम हो ।”

एकीकृत व्यवस्था बनाम स्वतन्त्र व्यवस्था

(Integrated System vs Independent System)

प्रशासकीय संगठन स्वतन्त्र अथवा असम्बद्ध (Independent or un-correlated) तथा एकीकृत अथवा विभागीय (Integrated or Departmental) हो सकता है। अब हम इनके अर्थ पर विचार करते हैं। प्रशासन की एकीकृत व्यवस्था (Integrated system) उस व्यवस्था को कहते हैं जिसमे कि समान सेवायें सम्पन्न करने वाले अभिकरणों (Agencies) वा विभागों (Departments) में वर्गीकरण कर लिया जाता है और विभिन्न विभाग प्राप्त में सम्बद्ध कर दिये जाते हैं तथा सीधे मुख्य निष्पादक (Chief Executive) को सत्ता के अन्तर्गत रखे जाते हैं। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सत्ता-सूत्र (Line of authority) अनेक सेवाओं से उन विभागों की ओर की जाती है जिनकी वे (मेवायें) अधीनस्थ इकाइयाँ (Subordinates units) हैं और फिर वहाँ से मुख्य निष्पादक तक जाता है जिसके नियन्त्रण में कि सभी विभाग रहन चाहियें। हमारे यहाँ भारत सरकार में ही मन्त्रि-परिषद् मन्त्रियों (Cabinet Ministers) (जिनसे कि सामूहिक रूप से मिलकर भारत की मुख्य कार्यपालिका बनती है) के नियन्त्रण में लगभग बीस विभाग (Departments) हैं। समान कार्य सम्पन्न करने वाले सभी अभिकरणों वा अनेक विभागों में वर्गीकरण कर लिया गया है। उदाहरण के लिए, रेल-विभाग, विदेश विभाग, गृह-विभाग आदि-आदि, और ये सब विभाग मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) की सत्ता के अन्तर्गत रहते हैं। विलौबी (Willoughby) के अनुसार, “एकीकृत व्यवस्था में यह प्रयत्न किया जाता है कि जिन सेवाओं की कार्यवाहियाँ एक ही सामान्य परिधि में आती हैं और उसके परिणामस्वरूप जिनके बीच परस्पर घनिष्ठ रूप से कार्यकारी सम्बन्ध कायम रहना चाहिए, उन सभी सेवाओं का विभागों में वर्गीकरण कर लिया जाये, जिनके अध्यक्ष ऐसे अधिकारी हों जो कि उन सब पर सामान्य दृष्टि रखें और उनका कर्तव्य यह हो कि वह यह देख कि वे सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति की दिशा में एक स्वर से कार्य कर रही हैं। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सत्ता सूत्र (Line of authority) अनेक सेवाओं (Services) से उन विभागों की ओर चलता है, जिनकी वे (सेवायें) अधीनस्थ इकाइयाँ हैं और फिर वहाँ से मुख्य कार्यपालिका अथवा व्यवस्था-पिका (Legislature) तक जाता है जिसका कि अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) सभी विभागों तक फैला होना है।”¹ प्रशासन की एकीकृत अथवा गठित व्यवस्था में सभी अथवा समान उद्देश्य की प्राप्ति की दिशा में साथ साथ कार्य करते हैं और इसमें

सत्ता-सूत्र मुख्य निष्पादक के पास से अविच्छिन्न रूप में चलता है और विभिन्न स्तरो पर होता हुआ व्यवस्था के सभी अंगों तक पहुँचता है जिससे कि प्रशासन के सभी अंग परस्पर सम्बद्ध तथा सम्बन्धित रहे। प्रशासन की भारतीय व्यवस्था को एकीकृत व्यवस्था कहा जाता है क्योंकि सरकार विभागों (Departments) में विभाजित है और वे सभी विभाग मन्त्रियों (अर्थात्, भारत की मुख्य कार्यपालिका) के नियन्त्रण में कार्य करते हैं।

प्रशासन की अमेरिकन व्यवस्था स्वतन्त्र, एकीकरण-विहीन अथवा असम्बद्ध व्यवस्था के नाम से विख्यात है। प्रशासन की यह व्यवस्था, जिसमें कि मत्ता अनेक स्वतन्त्र कार्यालयों तथा आयोगों (Commissions) में निहित रहती है, स्वतन्त्र (Independent) अथवा एकीकरण-विहीन (Disintegrated) व्यवस्था कही जाती है। इस व्यवस्था में ये सभी कार्यालय तथा आयोग परस्पर सम्बद्ध नहीं होते। वे एक दूसरे से स्वतन्त्र होते हैं। इस व्यवस्था के अन्तर्गत प्रत्येक सेवा (Service) को एक स्वतन्त्र इकाई माना जाता है जिसका अन्य सेवाओं से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध या तो बिल्कुल नहीं होता अथवा थोड़ा सा होता है, और इसमें सत्ता-सूत्र सीधे चालित सेवा (Operating service) से मुख्य निष्पादक अथवा व्यवस्थापिका तक जाता है जिसके द्वारा कि इसका निर्माण हुआ था तथा जो वर्तमान में भी उसका निर्देशन तथा नियन्त्रण करता है। संयुक्तराज्य अमेरिका में अनेक ऐसे स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions) तथा सरकारी निगम (Public corporations) हैं जो कि मुख्य निष्पादक के पूर्ण नियन्त्रण में नहीं आते। इसी कारण इस व्यवस्था की अनेक बार प्रालोचना की जाती है और इन शाखाओं (Branches) का उल्लेख 'सरकार की शीर्षहीन चतुर्थ शाखा' (Headless fourth branch of the Government) के नाम से किया जाता है। अमेरिकी प्रशासन व्यवस्था की इस स्थिति के बारे में लिखते हुए पिफ़िनर (Piffner) ने कहा कि संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन प्रणाली में अनेकों ऐसे अभिकरण (Agencies) हो गये हैं जिनको कि स्वायत्तता (Autonomy) प्राप्त है। परन्तु उसके कारण शासन कार्य में समन्वय (co-ordination) स्थापित करना कठिन हो गया है। अमेरिका में लोक प्रशासन के छात्र तथा लोक प्रशासक इस व्यवस्था का विरोध करते हैं और एकमत से इसको अस्वीकार करते हैं। प्रशासन की एकीकृत प्रणाली के लाभ निम्न प्रकार हैं—

(१) इसमें प्रशासन के विभिन्न अभिकरणों (Agencies) का उचित समन्वय हो जाता है। चूंकि सरकार के कार्यों में तेजी के साथ वृद्धि हो रही है अतः यह आवश्यक है कि उसके सभी विभागों में समन्वय स्थापित हो, अन्यथा एक प्रकार की प्रशासनिक अराजकता (Anarchy) उत्पन्न हो जायेगी। एकीकृत व्यवस्था में चूंकि सरकार के भिन्न भिन्न विभागों का उचित रूप से समन्वय हो जाता है अतः यही इसका सबसे पहला लाभ है।

(२) जब सेवाओं का एकीकरण विभागीय आधार पर किया जाता है तो अधिकार क्षेत्र के विवाद (Conflict of jurisdiction) का कोई प्रश्न नहीं उठता। यह व्यवस्था कार्यों अथवा क्रियाओं के अतिव्यापन (Overlapping) की सम्भावनाओं को भी दूर करती है।

(३) इस व्यवस्था के अन्तर्गत मुख्य निष्पादक (Chief executive) अपने बजट सम्बन्धी कार्यों को अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न कर सकता है। सभी विभागों के कार्यों की योजना तथा साधनों की तस्वीर उसके सामने रहती है यत वह सरलता के साथ बजट बना सकता है।

(४) इस व्यवस्था में हर एक की सत्ता (Authority) तथा उत्तरदायित्व (Responsibility) का पूर्णतः स्पष्टीकरण हो जाता है।

(५) यह व्यवस्था सरकार के विभिन्न अभिकरणों के बीच अधिक सहयोग उत्पन्न करती है।

(६) इस व्यवस्था में मुख्य निष्पादक सभी विभागों का सक्रिय पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण कर सकता है, और प्रशासन के प्रधान (Head) के रूप में अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिये उनके द्वारा ऐसा पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण करना अत्यन्त आवश्यक है।

इसके आलोचक (Critics) तथा स्वतन्त्र व्यवस्था (Independent system) के समर्थक यह कहते हैं कि प्रशासन की एकीकृत व्यवस्था (Integrated system) ज्ञानाज्ञाही (Dictatorship) की प्रोत्साहन देती है क्योंकि इसके अन्तर्गत सम्पूर्ण सत्ता मुख्य निष्पादक में केन्द्रित हो जाती है। राष्ट्रपति (President) की सत्ता के प्रति उत्पन्न यह अविश्वास ही अमेरिका-वासियों को स्वतन्त्र व्यवस्था का समर्थक बनाता है। पर एकीकृत प्रणाली के जो लाभ गिनाये जाते हैं वे इतने बज्जी हैं कि स्वतन्त्र व्यवस्था को आमतौर से समर्थन की दृष्टि से नहीं देला जाता। विश्वास यह है कि स्वतन्त्र व्यवस्था प्रशासन में शराजकता तथा भ्रम उत्पन्न करती है क्योंकि इसमें प्रत्येक सेवा (Service) एक दूसरे से स्वतन्त्र होती है और इन सेवाओं के बीच ऐसी कोई बड़ी नहीं होती जो इनको परस्पर सम्बद्ध कर सके। व्यवहार में यह व्यवस्था किस प्रकार दक्षता के साथ कार्य कर सकती है? हुवर आयोग (Hoover Commission) ने भी प्रशासन की एकीकृत अथवा विभागीय व्यवस्था की ही सिफारिश की। हुवर आयोग ने विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management) के बारे में दिये गये कार्य-सम्बन्धी प्रतिवेदन (Report) में विभागीय प्रबन्ध के भ्रम सिद्धान्तों का उल्लेख किया। प्रतिवेदन में इस बात पर जोर दिया गया कि संघ सरकार (Federal Government) के निष्पादन विभागों (Executive Departments) की अध्यक्षता से नीचे निष्पादन शाखा में प्रशासकीय दक्षि में पड़े संगठनात्मक तत्त्वों के रूप में स्वीकार किया जाना चाहिये, और यह कि निष्पादन विभागों से बाहर विभिन्न प्रशासकीय अभिकरणों (जैसे कि स्वतन्त्र

मस्थानों Independent Establishments) के निर्माण को हतोत्साहित किया जाना चाहिये तथा स्वयं के विभाग भी क्रियाओं के सुस्पष्ट परस्पर सम्बन्धित वर्गों (Groups) पर आधारित होने चाहिये।

पुनर्गठन (Reorganization)

समाज की माँगों में परिवर्तन होता रहता है अतः स्वभावतः ही बदसती हुई परिस्थितियों में अनूकूल प्रशासन का पुनर्गठन होता चाहिए। सरकार के मूल ढाँचे में निश्चित अवधियों के पश्चात् पुनर्गठन होना आवश्यक है। इस तथ्य से इकार नहीं किया जा सकता कि "यदि प्रत्येक बीस या तीस वर्ष की अवधि के पश्चात् एक बाह्य आयोग (Outside Commission) द्वारा सरकारी ढाँचे की पुनर्जाँच पड़ताल की जाये" तो उससे बड़ा लाभ होगा। बाह्य आयोग अभिकरणों के कार्यभारी अधिकारियों (Incharge Officials) के साथ सौहार्दपूर्ण बातचीत करने के लिये मामले को दूँही नहीं निबटा देगा। यह भासा की जा सकती है कि किसी अन्य आन्तरिक एजेंसी के मुकाबले बाहरी आयोग की सिफारिशों पर अधिक ध्यान दिया जायगा।¹ विभिन्न देशों में समय-समय पर पुनर्गठन आयोगों (Reorganization Commissions) की नियुक्तियाँ की जाती रही हैं, उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका में हूवर आयोग। भारत सरकार ने इस सम्बन्ध में विशेषज्ञों (Experts) की सम्मति ली और उन्होंने सरकार के समक्ष अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत किये। सन् १९४६ में एन० गोपाल स्वामी घायगर ने 'सरकारी यन्त्र रचना के पुनर्गठन पर प्रतिवेदन' (Report on the Reorganization of Machinery of Government) प्रस्तुत किया। सन् १९५१ में ए० डी० गोरवाला (A D Gornala) द्वारा लोक प्रशासन पर प्रस्तुत किये गये प्रतिवेदन में तथा पॉल एपिलबी (Paul Appleby) के दो प्रतिवेदनों में भारत के प्रशासकीय ढाँचे में अनेक परिवर्तन करने के सुझाव दिये गये।

भारत में सन् १९५४ में संगठन तथा प्रणाली सम्भाग (Organization and Method Division) की स्थापना की गई थी। १४ फरवरी सन् १९६० के हिन्दुस्तान टाइम्स (Hindustan Times) में प्रशासन के ढाँचे की जाँच से सम्बन्धित एक समाचार प्रकाशित हुआ था जिसमें अन्य बातों के बीच यह कहा गया था कि "गृह मन्त्रालय में भारत सरकार की प्रशासकीय मशीनरी के सुगम संचालन के लिए दूरगामी महत्व के सुझाव प्राप्त हुए हैं। इसके बाद कहा गया कि गृहमन्त्री प० गोविन्द वल्लभ पन्त ने आलोचनात्मक आमन्त्रित करने के लिये एक दस-सूत्री विवरण प्रसारित किया है जिसमें कहा गया है कि "एक उच्च स्तर समिति की शीघ्र ही स्थापना की जायेगी जो कि भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के दलनोर अधिवेशन

म पाम किये गये प्रस्ताव के अनुसार, प्रशासकीय ढाँचे में सभी स्तरों पर दीक्षाता, दक्षता एवं पूर्णता लाने के लिये केन्द्र सरकार के विभिन्न मन्त्रालयों द्वारा व्यक्त किये विचारों की जाच करेगी।" इस प्रकार समय-समय पर प्रशासकीय ढाँचे का पुनर्गठन किया जाता है।

संगठन के रूप

(Forms of Organizations)

संगठन के महत्वपूर्ण रूप निम्नलिखित हैं—

- (१) सूत्र इकाइयाँ (Line Units)
- (२) स्टाफ अभिकरण (Staff Agencies)
- (३) विभाग (Departments)
- (४) सरकारी निगम (Government Corporation)
- (५) स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions)।

संगठन के सिद्धान्तों एवं समस्याओं के पर्यवेक्षण के निष्कर्ष को हम निम्न प्रकार व्यक्त कर सकते हैं—

(१) संगठन में सभी पदों का उत्तरदायित्व तथा सत्ता निश्चित तथा विन्धुम स्पष्ट होनी चाहिए। सत्ता उत्तरदायित्व के अनुरूप ही होनी चाहिए।

(२) संगठन में किसी एक पद पर नियुक्त कोई भी कर्मचारी एक से अधिक व्यक्तियों की आज्ञाओं के अधीन नहीं रहना चाहिए। उसे ही आदेश की एकता (Unity of Command) का सिद्धान्त कहा जाता है। अधीनस्थ कर्मचारियों की आज्ञाओं उनके ऊपर के प्रमुख अधिकारी के द्वारा ही दी जानी चाहिए और यदि ऐसा नहीं करना है तो उन अधिकारी को ही हटा देना चाहिए।

(३) विभाग के निम्नीय प्रशासक (Administrator) के समस्त प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करने वाले अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या उसमें अधिक नहीं होनी चाहिए जितना वास्तव में पर्यवेक्षण कर सकता हो। यही नियन्त्रण-क्षेत्र (Span of Control) का सिद्धान्त कहा जाता है।

(४) विभाग के महासचिव का प्रमुख कर्तव्य यह होना चाहिए कि वह विभाग के अनेक बड़े मन्त्रालय (Major Divisions) के कर्मचारी वर्ग तथा कार्यों में समन्वय स्थापित करे। इस समन्वय का सिद्धान्त (Principle of Co-ordination) कहा जाता है।

(५) कार्यों में दक्षता एवं कुशलता लाने के उद्देश्य से अधिकारियों (Officers) को अपनी सत्ता का हस्तान्तरण प्रत्यक्ष प्रत्यायोगन (Delegation) करना चाहिए। इस प्रत्यायोगन का सिद्धान्त (Principle of delegation) कहा जाता है।

संगठन के ये सिद्धान्त अनुभवों के परिणाम हैं परन्तु जैसे-जैसे और नया अनुभव प्राप्त हो, पुराने सिद्धान्तों में नवीन परिवर्तन तथा सुशोधन किये ही जाने हैं।

चाहिये। निष्कर्ष के रूप में हम कह सकते हैं कि "एक अच्छी सोचपूर्ण मनोवृत्ति संगठन की समस्याओं का एक लाभदायक हल प्रस्तुत करती है। संगठन के सिद्धान्तों (Principles of Organization) पर, चाहे वे कितन ही स्वतः सिद्ध (Self Evident) क्यों न हों, उद्देश्य प्राप्ति के साधनों (Means to an end) के रूप में ही विचार दिया जाना चाहिये और उद्देश्य सदा विवादपूर्ण होता ही है।"¹



TEXT BOOK

सूत्र तथा स्टाफ (Line and Staff)

लोक प्रशासन ने सैन्यी वा सूत्र (Line) तथा स्टाफ (Staff) के घन्तर की व्याख्या करने में भारी बलिदानों का सामना करना पड़ा है। डब्लू० एफ० विलीवी (W. F. Willoughby) ने लोक प्रशासन के सिद्धान्त (Principle of Public Administration) नामक अपनी पुस्तक में सरकारी सेवाओं की मुख्य अथवा कार्यत्मक (Primary or functional) तथा सहायक अथवा गृह प्रबन्ध (Institutional or house keeping) क्रियाओं के मध्य एक मौलिक भेद किया है। उन्होंने कहा है कि 'मुख्य अथवा कार्यत्मक क्रियाएँ वे क्रियाएँ हैं जिनको कि कोई सेवा (Service) उस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिये सम्पन्न करती है जिसके लिये कि उसका अस्तित्व वागम है। दूसरी ओर सहायक अथवा गृह-प्रबन्ध क्रियाएँ उन क्रियाओं की कहें हैं जिनका एक सेवा द्वारा सम्पन्न किया जाना इसलिये आवश्यक होता है जिससे कि वह एक सेवा के रूप में वर्तमान रह सके तथा कार्य कर सकें।' ¹ अन्य शब्दों में, मुख्य अथवा कार्यत्मक क्रियाएँ उन क्रियाओं की कहें हैं जिनकी एक अभिकरण (Agency) द्वारा सम्पन्न किये जाने की वाशा इसलिये की जाती है कि जिससे वह अभिकरण अपने उद्देश्यों को प्राप्त कर सके। सहायक अथवा गृह प्रबन्ध क्रियाएँ वे कार्य हैं, जो कि एक अभिकरण को कार्यरत रखने के लिए सम्पन्न किये ही जाने चाहिये। इस प्रकार, मुख्य क्रियाएँ तो स्वयं उद्देश्य हैं और सहायक क्रियाएँ उन उद्देश्यों की प्राप्ति का साधन हैं।

सरकारी अभिकरणों (Agencies) द्वारा सम्पन्न की जाने वाली दोनों प्रकार की क्रियाओं के बीच विलीवी द्वारा किया जाने वाला यह भेद (Distinction) एक अन्य भेद के समान है जो कि लोक-प्रशासन के सेलकों द्वारा प्रायः प्रकट किया जाता है और वह भेद है सूत्र (Line) तथा स्टाफ के बीच का। ये दोनों ही राज्य-सैनिक संगठन (Military organization) से लिये गये हैं। सेना में दो प्रकार की इकाइयाँ (Units) होती हैं, एक सूत्र इकाई (Line unit) तथा दूसरी स्टाफ इकाई (Staff unit)। सूत्र अधिकारी (Line officers) युद्ध के मैदान में सेना को आदेश देते हैं व उनका प्रबन्धन करते हैं। वे सहाई वा वास्तविक कार्य सम्पन्न करते हैं। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि सूत्र इकाइयों वा कार्य संगठन का मुख्य उद्देश्य, कार्य में कुछ म. वि. प्र. प्रकट करना होता है, व एकु सज्जे तल्ली सेवा

के लिए भोजन, औषधियों, अस्त्र-वासत्र व बोला-बारूद आदि की भी व्यवस्था करनी होती है और इन चीजों के बिना सेना लड़ नहीं सकती। ये कार्य सेना की स्टाफ इकाइयों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। स्टाफ इकाइयाँ असल में युद्ध में लड़ती नहीं हैं बल्कि वे लड़ने वाले सैनिकों की सहायता करती हैं। इनकी सहायता के बिना कोई भी सैनिक युद्ध में लड़ नहीं सकता। ये इकाइयाँ उस मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति में सहायक होती हैं जिसके लिए कि सेवा का निर्माण किया जाता है। ये इकाइयाँ योजना बनाती हैं तथा लड़ने वाली विभिन्न इकाइयों में सम्बन्ध काममें करती हैं जिससे लड़ाई अफलतापूर्वक लड़ी जा सके। अब हम यह देखेंगे कि नागरिक अथवा प्रभुत्व प्रशासन (Civilian administration) में सूत्र तथा स्टाफ से क्या तात्पर्य है।

सूत्र तथा स्टाफ का अर्थ

(Meaning of line and Staff)

किसी भी सरकार की सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था अनेक बड़ी-बड़ी कठिनाइयों में बंटी होती है जिन्हें कि 'विभाग (Departments)' अथवा 'अभिकरण (Agencies)' कहा जाता है। ये विभाग अथवा अभिकरण बड़े-बड़े ठोस कार्यों के आधार पर संगठित किये जाते हैं। इनका सम्बन्ध अपने क्षेत्र की विषय सामग्री से होता है। भारत सरकार में ही वाणिज्य तथा उद्योग, स्वास्थ्य शिक्षा, जल व वृषि आदि विभाग हैं। सरकार की प्रशासकीय व्यवस्था के ये बड़े-बड़े सम्भाग (Major divisions) 'सूत्र' विभाग (Line departments) के नाम से पुकारे जाते हैं क्योंकि इनका सम्बन्ध उस मुख्य उद्देश्य से होता है जिसके लिये कि सरकार काममें रहती है। ये विभाग व्यक्तियों के लिये सेवाएँ सम्पन्न कर सकते हैं तथा उनके आचार व्यवहार का नियमन करते हैं। सूत्र अधिकारियों (Line officers) को नोति का निर्माण करना होता है और आदेश जारी करने होते हैं। अतः सूत्र अभिकरण (Line agencies) वे अभिकरण हैं जिनका मुख्य उद्देश्य मूल विषय सम्बन्धी उन कार्यों को सम्पन्न करना है जिनके बारे में यह माना जाता है कि ये कार्य संगठन को सम्पन्न करते हैं। प्रत्येक बड़ा सूत्र विभाग अनेक इकाइयों (Units), जैसे कि ब्यूरो (Bureaus) अथवा सम्भागों (Divisions) आदि में बंटा होता है परन्तु प्रभावपूर्ण रीति से कार्य-संचालन के लिये ये सब 'आदेश की एक शृंखला' (A chain of Command) से सम्बद्ध रहते हैं। सूत्र संगठन सगुण्य न निष्पादक अथवा कार्यपालिका ही अपने अधीनस्थ कर्मचारियों पर पूर्ण अधिकार रखती है। सभी अनुदेश (Instructions) उसके ही द्वारा जारी किये जाते हैं और उसने बमबारी सत्ता के एवमात्र स्रोत के रूप में उसकी ओर ही देखते हैं।

‘सूत्र संगठन (Line organization) निश्चित ही एक सामान्य गणितीय उपसम्भाग (Sub-division) है.....’ इसमें सत्ता तथा उत्तरदायित्व की रेखाएँ ऊपर से नीचे तक सही प्रकार फैली होती हैं जिस प्रकार कि पेड़ की एक पत्ती की

नसे (veins) उसके डण्डल में झुट्टी होनी हैं तथा घनेक पत्तियों के डण्डलों से टहनी तब, टहनियों से शाखा तक, और घनक शाखाओं में पेड के तने तब फैली होती हैं, इन नसों, डण्डलों, टहनियों, शाखाओं तथा तने को पेड के विकास व उसके जीवन में व्यवहारतः वैसे ही कार्य सम्पन्न करने होते हैं।¹

परन्तु इन सूत्र विभागों को उनके उद्देश्यों की पूर्ति में अन्य इकाइयों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है जिन्हें कि 'स्टाफ इकाइयाँ' (Staff units) कहा जाता है। स्टाफ में तात्पर्य है कि जिस पर निर्भर रहा जा सके भयवा जिसके सहयोग से कठिनाइयों के बीच मार्ग दूँदा जा सके। जिस प्रकार कि एक छडी (Staff) मनुष्य को चलने में सहायता देती है, उसी प्रकार स्टाफ इकाइयाँ विशिष्ट जानकारी तथा विवेकपूर्ण परामर्श प्रदान करके निष्पादक सत्ता की सहायता करती है। स्टाफ एक परामर्श देने वाला भग है, इस पर किसी भी प्रकार का संचालन करने का उत्तरदायित्व नहीं होता। "स्टाफ सूत्र विभाग (Line department) के लिये योजना बनाता है, उसको सलाह देता है तथा उसकी सहायता करता है परन्तु यह आदेश नहीं दे सकता।" "स्टाफ अधिकरणों का मुख्य उद्देश्य प्रबन्ध सम्बन्धी (Managerial) भयवा 'गृह प्रबन्ध' (House-keeping) सेवाएँ सम्पन्न करता है जिससे कि सक्षम फल प्राप्त हो सके।"² फयाल (Fayal) ने औद्योगिक व्यवस्था में 'स्टाफ' के स्थान का बलुन निम्न शब्दों में किया है—“बड़े उद्योगों (Enterprise) के प्रधानों (Heads) ने चाहे कितनी ही योग्यता तथा कार्य-क्षमता क्यों न हो वे अपने समस्त कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों को स्वयं पूरा नहीं कर सकते।” “यत वे व्यक्तियों के एक ऐसे वर्ग का सहारा लेते हैं जिनका पास ऐसी शक्ति योग्यता तथा समय होता है जिसका कि प्रधान में अभाव हो सकता है। व्यक्तियों के इस वर्ग से प्रबन्धकीय स्टाफ का निर्माण होता है। यह एक तरह की सहायता है तथा प्रबन्धक (Manager) के व्यक्तित्व का एक प्रकार से विस्तार है जिससे कि अपने कर्तव्यों को पूरा करने में उसे मदद मिल सके। केवल बड़े व्यवसायों में ही स्टाफ एक पृथक् संस्था के रूप में दिखाई देता है और व्यवसाय के महत्व के साथ ही साथ इसका महत्व भी बढ़ता जाता है।”³

यह कहा जाता है कि स्टाफ की क्रियाएँ प्रशासक के व्यक्तित्व का केवल विस्तार मात्र है। मूनी (Mooney) के शब्दों में इसका अर्थ है अधिक शक्ति, अधिक काम तथा अधिक हाथ जिससे कि प्रशासक अपनी योजनाएँ बना सके तथा उन्हें लागू कर सके। प्रशासक (Administrator) भयवा मुख्य निष्पादक (Chief Executive) पोस्टकोर्ब (POSDCORB) क्रियाएँ सम्पन्न करता है। व आठों अक्षर 'Planning' (योजनाएँ बनाना), 'Organizing' (संगठन करना), 'Staffing' (कर्मचारियों की व्यवस्था करना), 'Directing' (निर्देशन

1 Albert Lepawsky (Ed) Administration, p 291

2 A Lepawsky (Ed) Administration, p 320

3 Henry Fayal, in Gullick and Urwick (Eds), op cit p 104

करना), 'Co-ordinating' (समन्वय करना), 'Reporting' (रिपोर्ट देना), तथा 'Budgeting' (बजट तैयार करना)—इन अंग्रेजी शब्दों के प्रारम्भिक प्रसार है। इन क्रियाओं को सम्पन्न करने के लिए उसे सहायता, विशिष्ट परामर्श और तथ्यों एवं आकड़ों की आवश्यकता होती है। ये सब कार्य उसके लिए स्टाफ इकाइयों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। स्टाफ का नार्थ-थम-विभाजन (Division of labour) के सिद्धान्त का अनिवार्य परिणाम है जिसे कि बड़े संगठनों में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व माना जाता है। परन्तु स्टाफ दो कार्य नहीं कर सकता। प्रथम तो, यह स्वयं अपने आदेश जारी नहीं कर सकता। आदेश जारी करना प्रशासक अथवा सूत्र विभागों (Line Departments) का कार्य है। दूसरे, इसका कार्य नीतियों को क्रियान्वित करना नहीं है। यह तो केवल सूत्र-विभाग के लिए योजनाएँ बनाता है, परामर्श देता है, सुझाव देता है, उसकी सहायता करता है, तथा उसको कार्य करने के लिए तैयार करता है। विदेश कार्यालय (Foreign office) को विदेशी सम्बन्धों का संचालन करने के लिए विदेशों में राजदूतावास (Embassies) दूतावास (Legations) तथा कोसलावास (Consulates) स्थापित करने ही पड़ते हैं। वह कार्य इसका सूत्र-कार्य (Line function) है। देश में इसके अनुसंधान (research), राजकोषीय (Fiscal) तथा प्रशिक्षण (Training) सभाग (Divisions) महत्वपूर्ण स्टाफ कार्यों को सम्पन्न करते हैं।

सूत्र तथा स्टाफ के बीच भेद के विषय में कुछ सावधानी

(A word of caution about the distinction between Line and Staff) .

हमने यह देखा कि सूत्र इकाइयाँ (Line units) कार्य-निष्पादन करने वाली (Executive), तथा स्टाफ इकाइयाँ (Staff units) परामर्श देने वाली इकाइयाँ हैं। सूत्र (Line) का काम है कार्य करना अथवा कार्यवाही करना और स्टाफ का कार्य है उसको सुगम बनाना। स्टाफ संगठन को शुद्ध रूप से सम्मति देने वाला तथा परामर्श देने वाला संगठन कहा गया है। इससे द्वारा सूत्र के ऊपर किसी भी प्रत्यक्ष अधिकार के प्रयोग की आशा नहीं की जाती। यह कहा गया कि "जिस प्रकार सूत्र संगठन कार्य-निष्पादन के लिए बनाया जाने वाला संगठन है, ठीक उसी प्रकार स्टाफ संगठन को विचार-विमर्श के लिए बनाया जाने वाला संगठन कहा जा सकता है।"¹ 'स्टाफ' को पूर्णतया एक औपचारिक संगठन (Formal organization) माना जाता है जिसका आशय परामर्श देने के एकमात्र कार्य तथा आदेश देने के क्रमिक अधिकार में भेद करना होता है।"²

सूत्र तथा स्टाफ के वास्तविक सम्बन्ध के बारे में पुनर्विचार भी किया गया है। लेपांस्की (Lepansky) ने इस सम्बन्ध में नई विचारधारा की व्याख्या इन शब्दों में की है कि "स्टाफ तथा सूत्र समन्वय (Coordinates) है, जो कि सूत्र से स्टाफ

1 Oliver Sheldon : *The Philosophy of Management*, London, 1923, p 120

2 James D Mooney and Aahn C Reiky, *Onward industry*, New York, 1931, p 63.

एक एक पदगोचान के (Hierarchical) सम्बन्ध के आधार पर नहीं, बल्कि मुख्य निष्पादक के अन्तर्गत सत्ता तथा उत्तरदायित्व की एक क्षैतिज (Horizontal) रेखा पर कार्य करते हैं।”¹

अतः सूत्र तथा स्टाँफ़ के बीच के इस भेद को, कि इनमें से एक का काम कार्यवाही करना है तथा दूसरे का परामर्श देना, अधिक बड़ा चढ़ा कर नहीं बहना चाहिए। फिर, वास्तविक प्रशासन में क्रियाओं को सदा ही स्टाँफ़ घेरावा सूत्र की श्रेणियों में स्पष्ट रूप से नहीं बाँटा जाता। प्रत्येक संगठन में, सूत्र तथा स्टाँफ़ का कार्य किया जाता है। परन्तु कोई भी व्यक्ति संगठन में सदा ऐसी पृथक्-पृथक् इकाइयों प्रयत्न अधिकारी नहीं पा सकता जो कि इन दो प्रकार के कार्यों में लगे हों। भारतीय प्रशासन में ही पॉल एच० एप्लबी (Paul H. Appleby) ने सूत्र स्टाँफ़ के भेदों के बारे में भारी कठिनाई का अनुभव किया। उन्होंने कहा

“ऐसी कोई शब्दावली (Terminology) तथा ऐसा कोई ढाँचा नहीं है जो कि “सूत्र” (Line) तथा ‘स्टाफ़’ (Staff) के बीच भेद कर सके। इन दोनों शब्दों का जन्म एक शताब्दी प्रपचा उससे भी अधिक पूर्व जर्मनी में हुआ था और तभी से वे शब्दावली अन्तर्गत जनतन्त्रीय देशों में पानी तथा प्रयोग करत समय इसमें सुधार किया गया। इस शब्दावली के अनुसार स्टाँफ़ कार्यालय (Staff offices) वे हैं जो योजनाएँ बनाने में, सेवा के आवागमन की क्रिया में, विज्ञान तथा क्रान्तिक (Personnel) नियन्त्रणों में, प्रशासकीय प्रस्तावों के वानूनी पर्यवेक्षण में, राजनीतिक रूप से नहीं बल्कि ठोस रूप से सार्वजनिक रिपोर्ट देने में व्यस्त रहते हैं। इसके विपरीत सूत्र संगठन वे हैं जो कार्य-क्रम सम्बन्धी क्रियाएँ सम्पन्न करते हैं, जो वास्तव में प्रशासन सम्बन्धी कार्यवाहियों का संचालन करते हैं, वानूनी का लागू करते हैं तथा विस्तृत उद्देश्यों को पूरा करते हैं। यहाँ (भारत में) यह शब्द संगठन के ढाँचे में लागू नहीं हो सकते। इसमें तो इनका कोई मतलब ही नहीं है। इनका प्रयोग इस बात का वर्णन करने में किया जा सकता है जो यहाँ पाई ही नहीं जानी। प्रतिरक्षा, विदेशी मामलों तथा केन्द्रीय करो के सग्रह को छोड़ कर, लगभग सम्पूर्ण केन्द्र एक बड़ा “स्टाफ़” संगठन है। इन तथा कुछ अन्य अपवादों (Exceptions) को छोड़ कर नई दिल्ली में कोई भी सूत्र कार्य नहीं है। अन्य देशों में, इन अपवादों के अलावा केन्द्र सरकार में अन्य कोई वास्तविक तथा पूर्ण प्रशासन नहीं है।

अन्य व्यवस्थाओं की शब्दावली में (उन क्षेत्रों को छोड़कर जिनका कि पहिले ही प्रवाद के रूप में उल्लेख किया जा चुका है) सम्पूर्ण केन्द्र ही “स्टाफ़” है जिसमें कोई “सूत्र” प्रशासन नहीं है।”²

1 Albert Lepwasky (Ed) *Administration*, p 998 See also chapter entitled 'Staff and Line Organization'

2 *Public Administration in India, Report of a Survey by Paul H. Appleby Consultant in Public Administration*, p 18

अतः एल्विन ब्राउन का कहना है कि “इस विषय में अधिक से अधिक यही कहा जा सकता है कि अधिकांश संगठनों में दो कर्म पाये जाते हैं : एक तो सूत्र—जो कि कार्य का निष्पादन करता है, और दूसरा स्टाफ—जो कि योजनाएँ बनाता है तथा अन्य अनेक प्राकृतिक सेवाएँ सम्पन्न करता है।”¹

कुछ लोगों की राय में, ‘स्टॉफ’ को केवल परामर्श देने वाली इकाइयाँ बतलाना—देश की प्रशासकीय व्यवस्था में इन इकाइयों के वास्तविक महत्त्व तथा योग (Role) के विषय में भ्रम उत्पन्न करता है। फिफ्नर (Pfiffner) के अनुसार, ‘स्टाफ’ कार्य की परामर्शदात्री प्रकृति पर अत्यधिक जोर देने के कारण ही “स्टॉफ” शब्द के उपयोग के बारे में बहुत अधिक भ्रम उत्पन्न हो गया है। एक सामान्य सी गलत धारणा यह बन गई है कि स्टॉफ कर्मचारी पृथक्, शिक्षा प्राप्त, विद्वान तथा रिटायर होन वाले व्यक्ति होते हैं जो कि प्रशासन के कार्य क्षेत्र से दूर रहते हुए डेस्क पर बैठते हैं, और वहाँ वे योजनाएँ बनाते हैं जोकि विचार के लिए मुख्य निष्पादक के पास भेज दी जाती हैं। नियम यह है कि मुख्य निष्पादक इन प्रतिवेदन (Reports) तथा योजनाओं का प्रत्यक्ष प्रकार अध्ययन करता है, उन पर अपना स्वतंत्र निर्णय करता है और उसके बाद आदेश की शृंखला (Chain of command) में नीचे तक आदेश (Orders) जारी करता है।”² इस प्रकार स्टॉफ केवल परामर्श देने वाला ही नहीं है। इसका स्थान तो सम्पादित किए जाने वाले कार्य के मध्य (हृदय) में होता है।

इस कठिनाई को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है कि “स्टॉफ” सेवाएँ, स्टॉफ अभिनय तथा स्टॉफ कर्मचारी विभिन्न प्रकार के होते हैं।” इन सब को तीन प्रमुख वर्गों में बांटा जा सकता है—सामान्य स्टॉफ (General staff), सहायक स्टॉफ (Auxiliary staff) तथा प्राविधिक अथवा तकनीकी स्टॉफ (Technical staff)। फिफ्नर (Pfiffner) का कहना है कि “इन तीनों ही वर्गों के अन्तर्गत सम्पन्न की जाने वाली क्रियाओं के बीच के भेद को समझ लेने से यह स्पष्ट हो जायेगा कि स्टॉफ सेवाएँ (Staff services) अध्ययन करने, योजनाएँ बनाने तथा परामर्श देने के कार्य से काफी दूर हैं, ये तो सामान्य प्रवृत्ति के अग्रतः कार्य को सुविधाजनक बनाती हैं।”³

अब हम इन तीनों ही प्रकार की स्टाफ सेवाओं पर एक-एक करके विचार करेंगे।

सामान्य स्टॉफ (The General Staff)

जैसा कि इसके नाम से ही स्पष्ट है सामान्य स्टॉफ उस स्टाफ अथवा कर्मचारी-वर्ग को कहते हैं जो कि सामान्यतया मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) के प्रशासकीय कर्तव्यों को पूरा करने में उसकी सहायता करता

1 Alvin Brown Organization, A formulation of Policy, p. 278

2 Pfiffner, op. cit. p. 85

3 Ibid. p. 85

है। यह परामर्श देना है, तथ्यो का संग्रह करता है और महत्वपूर्ण मामलो मुख्य निष्पादक के सम्मुख निर्णय के लिए रखता है। असम्बद्ध तथा अनावश्यक बातो को समाप्त करके यह सम्बद्ध तथ्यो (Relevant facts) को मुख्य निष्पादक के सम्मुख रखता है और इस प्रकार उसका समय तथा शक्ति बचाता है। सामान्य स्टॉफ महत्वपूर्ण मामलो को निपटाने में मुख्य निष्पादक की सहायता करता है जिससे कि अनावश्यक बातो में उसका समय नष्ट न हो। सामान्य स्टॉफ को अन्य लोगो के लिए प्रादेश देने वाली जैनी कोई प्रत्यक्ष सलाह प्राप्त नहीं होनी।

प्रत्येक देश में मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका के पास एक सामान्य स्टॉफ होता है जो कि उसके कर्तव्यो के पूरा करने में उसकी सहायता करता है। भारत में मुख्य कार्यपालिका का सामान्य स्टॉफ इस प्रकार है (१) मन्त्रि परिषद् सचिवालय (Cabinet secretariat), (२) वित्त-मन्त्रालय (Ministry of Finance) जो कि बजट सम्बन्धी बाथों को पूरा करने में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करता है उदाहरणार्थ बजट तैयार करने में तथा बजट को क्रियान्वित करने में प्रादि-प्रादि, (३) योजना आयोग (Planning Commission) जो मुख्य कार्यपालिका को उसके वार्षिक कर्तव्यो के पूरा करने में परामर्श देता है तथा उसकी सहायता करता है, (४) स्वराष्ट्र अथवा गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) जो कि कर्मचारियो के चुनाव, भर्ती तथा नियुक्त में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करता है। भारतीय स्थिति क सम्बन्ध में एक बठिवाई यह है कि ये 'सामान्य स्टॉफ' अभि-करण ('General staff' agencies) उस दिशा में इतने विकसित नहीं हैं जैसे कि संसार के अन्य मुख्य निष्पादको अथवा मुख्य कार्यपालिकाओ के सामान्य स्टॉफ अभि-करण हैं। ब्रिटेन में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय तथा ब्रिटिश राजकोष (British Treasury) ही सामान्य स्टॉफ प्रभिकरण हैं जो कि मुख्य कार्यपालिका के कर्तव्यो को पूरा करने में उसकी सहायता करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में, राष्ट्रपति (President) की सहायता करने के लिए निम्न सामान्य स्टॉफ प्रभिकरण हैं—(१) व्हाइट हाउस कार्यालय (White House Office), (२) बजट विभाग (Bureau of the Budget)^१

सामान्य स्टाफ कर्मचारियों द्वारा अपने बाथों को दक्षता एवं कुशलता के साथ तथा सन्तोषजनक रूप में सम्पन्न करने के लिए यह आवश्यक है कि उनमें कुछ गुण होने चाहियें। वे गुण ये हैं—

- (१) सामान्य स्टाफ कर्मचारियों को प्रत्येक चीज के बारे में यथेष्ट जानकारी होनी चाहियें। वे सामान्य-ज्ञानकार होने चाहियें।
- (२) प्रत्येक जटिल मामलो के विषय में उन्हें विस्तृत ज्ञान होना चाहिये। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि वे उन मामलो के विशेषज्ञ हो।

१ इन सबका विवेचन हम 'मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका महा प्रबन्धक के रूप में' नामक दूसरे पाठ के अन्तर्गत कर चुके हैं।

(३) सामान्य स्टाफ कर्मचारियों को चूनि अन्य सूत्र अधिकारियों (Line officers) के साथ सहयोग (Co-operation) से काम करना होता है मन् उनमे सहयोग करने की तथा मामलों पर योग्यता के साथ बातचीत चलाना एव विचार करने की क्षमता होनी चाहिये ।

(४) उनमे धर्म तथा अध्यवसाय जैसे गुण होने चाहिये क्योंकि उन्हें तथ्यों के सग्रह करने का, उनका सूक्ष्म विवेचन करने का और उसके बाद सम्बद्ध सामग्री को निर्णय के लिए मुख्य निष्पादक के सम्मुख रखने का अत्यन्त दुष्कर कार्य सम्पन्न करना पड़ता है । यह एक बड़ा कठिन कार्य है, जैसा कि अनुसंधान करने वाले विद्वान का कार्य होता है जो कि बड़े पैरों एव अध्यवसाय के बिना सम्पन्न नहीं हो सकता ।

(५) उनके अन्दर प्रसिद्धि पाने की अथवा प्रकाश में आने की महत्वाकांक्षा नहीं होनी चाहिये । उन्हें तो अपने प्रधान के नीचे खीए बनकर ही रहना तथा कार्य करना चाहिये ।

(६) वे सूत्र अधिकारियों के साथ सहयोग से कार्य करते हैं परन्तु इन्हें उनके ऊपर कोई सत्ता प्राप्त नहीं होती । इस बात को इन्हें सदा दृष्टिगत रखना पड़ता है । भगडालू तथा सत्ता प्रेमी व्यक्ति सामान्य स्टाफ के पद के लिए अनुपयुक्त होते हैं । इसके लिए तो महत्वाकांक्षा न रखन वाले विनम्र, गम्भीर तथा लगनशील व्यक्ति चाहिये ।

सहायक स्टाफ (Auxiliary Staff)

प्रत्येक विभाग (Department) का उन उद्देश्य की पूर्ति के लिए, जिसके लिए कि उसका अस्तित्व कायम होगा, कुछ क्रियाएँ सम्पन्न करनी पड़ती हैं । ये विभाग को व्यक्तियों के आवागमन तथा माल के यातायात के लिए रेलगाड़ियाँ चलानी पड़ती हैं । ये क्रियाएँ रेलवे की मुख्य अथवा प्रधान क्रियाएँ नहीं जाती हैं क्योंकि ये क्रियाएँ उस उद्देश्य को पूरा करने के लिए सम्पन्न की जाती हैं जिसके लिए कि रेलवे विभाग का निर्माण किया गया है । परन्तु रेलवे विभाग को कुछ अन्य क्रियाएँ भी इन लिए सम्पन्न करनी पड़ती हैं जिसे कि एक सेवा (Service) के रूप में उसका अस्तित्व बना रह अथवा उसका संचालन हो सके । रेलगाड़ियाँ चलाने के लिए उसे कर्मचारियों की भर्ती करनी होती है । उन रेल की गटरियाँ बिछानी पड़ती हैं तथा रेलवे स्टेशनों का निर्माण करना पड़ता है । उससे लिए आवश्यक सामग्री खरीदनी होती है । रेलवे स्टेशनों के लिए सामग्री का खरीदा जाना तथा रेलगाड़ियों को चलाने के लिए कर्मचारियों को भर्ती करना—ये ऐसी क्रियाएँ हैं जो कि रेलवे विभाग द्वारा इसलिए सम्पन्न की जाती हैं जिससे कि वह एव तथा के रूप में कार्य कर सके तथा अपना अस्तित्व रख सके । डब्लू० एफ० विलोबी (W. F. Willoughby) ने इन क्रियाओं को 'गृह प्रबन्ध' अथवा संस्थागत क्रियाओं (House keeping or institutional activities) की संज्ञा दी

है, एल्. डी. व्हाइट (L. D. White) ने इनकी "महापक सेवाओं" (Auxiliary services) का नाम दिया है। गृह-प्रबन्ध अथवा महापक सेवाएं माध्यमिक (Secondary) सेवाएं हैं। व उन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कि विभाग कार्यम किने जाते हैं। ये बिनाएँ उद्देश्य की प्राप्ति का साधन नहीं जा सकती हैं।

ग्रन्थ विभाग धरना-धरना गृह-प्रबन्ध कार्य (House keeping work) कर सकता है। यह धरना स्वयं का महापक कार्य (Auxiliary work) सम्पन्न कर सकता है। प्रत्येक विभाग भर्ती करन वाले करने निजी प्रतिकरण (Agency) के द्वारा करने बर्चवारियों की भर्ती (Recruitment) कर सकता है तथा धरने रूप प्रतिकरण (Purchasing agency) के द्वारा धरने लिए सामग्री खरीद सकता है, धारि-धारि एन्नु गृह-प्रबन्ध अथवा महापक सेवाएँ सभी विभागों के लिए समान होती हैं। सभी विभाग (Departments) की बर्चवारियों व सामग्री धारि की आवश्यकता होती है। इस स्थिति में स्वभावतः यह प्रश्न पैदा होता है कि सभी विभागों के इन स्वभावतः कार्यों को कब न एक एक केन्द्रीय प्रतिकरण (Central agency) के मुहूर्त कर दिया जाए जो कि मुख्य निष्पादक व धनिक रूप में सम्बन्धित हो? महापक प्रतिकरण (Auxiliary agencies) इन सब कार्यों को उन सभी विभागों के लिए सम्पन्न करने जो कि एक ही प्रकृति के हों। डी. एल. डी. व्हाइट (L. D. White) के अनुसार, "महापक प्रतिकरण जनता की सेवा नहीं करते, बल्कि यह ही सकता है कि उन्हें नागरिकों में व्यवहार करना पड़े। उनकी सेवा का पात्र तो मूल-प्रतिकरण (Line agency) होता है जिसकी सहायता के आवश्यक सामान्य कार्यों का सम्पन्न करने का है—जैसे कि माल तथा सामग्री खरीदकर, धार्मिक मुद्रा (Public printing) के टैके लेकर, वास्तविक प्रचलन मुद्रा की खरीद करके तथा इन प्रकार के अन्य कार्य सम्पन्न करने।" महापक प्रतिकरण एक सर्वमान्य विद्या को सम्पन्न करते हैं जो कि मूल प्रतिकरणों का इन चीजें बनाती है कि वे धरने धारकों कार्यकारी धरतों के रूप में काम कर सकें। नागरिक सरकार का प्रेस (Government of India Press) सरकार के सभी विभागों के लिए मुद्रण मुद्रण कार्य (Printing work) कर सकता है। एक केन्द्रीय धन प्रतिकरण (Central purchasing agency) सभी विभागों के लिए खरीद कर सकता है। एक केन्द्रीय निविदा सेवा आयोग (Central-Civil service Commission) सभी सरकारी विभागों के लिए आवश्यक समस्त बर्चवारियों की भर्ती कर सकता है। सभी सम्बन्धित विभाग धरनों आवश्यकताओं की सूचना इन प्रतिकरणों को दे दें और तब से विभागों के उत्तरदायित्व पर भर्ती का कार्य कर सकते हैं। जब सभी विभागों में सम्बन्धित से समान कार्य केन्द्रीय महापक प्रतिकरणों (Central auxiliary agencies) द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं तो टैके धरितम स्वयं कार्य के दक्षता (efficiency) तथा मित्र-व्ययता (economy) प्राप्ति है। विभाग का अध्यक्ष (Head of the Department) भर्ती तथा

सामग्री की खरीद आदि से सम्बन्धित अनेक कार्यों से मुक्त हो जाता है। अतः वह अपने आपको विभाग के मुख्य कार्यों की पूर्ति में लगा सकता है। ऐसा होने से प्रशासन में मितव्ययता सम्भव हो जाती है क्योंकि यह व्यवस्था विभिन्न विभागों में कार्य के दोहराव (duplication) को रोकती है। सभी विभागों के लिये कार्य करने वाले एक सर्वसामान्य लिखित सेवा आयोग तथा एक सर्वसामान्य स्वयं अभिकरण की वजह से यदि प्रत्येक विभाग का एक पृथक् लिखित सेवा आयोग और एक पृथक् स्वयं अभिकरण रहे तो उससे बहुत अधिक तथा अनावश्यक खर्चा होगा।

कभी कभी "स्टाफ" तथा "सहायक क्रियाओं" (Auxiliary activities) के बीच भेद किया जाता है। यह कहा जाता है कि स्टाफ क्रिया परामर्श देने वाली क्रिया है, जबकि सहायक अभिकरण बजट, बर्चकारी बर्ग (personnel) तथा नियोजन (planning) आदि से सम्बन्धित कुछ सेवाएँ सम्पन्न करते हैं। स्टाफ, संगठन के नीति सम्बन्धी मामलों से भी सम्बद्ध होता है। यह नीतियों के पुनर्निर्धारण तथा उनमें पुनः हर-फेर करने का सुभाव दे सकता है। सहायक अभिकरणों का सम्बन्ध किसी भी वर्तमान संगठन को केवल कायम रखने से होता है। सहायक सेवाएँ (Auxiliary services) वास्तविक अभिकरण (operating agencies) होती हैं तथा ये कुछ सर्व सामान्य कार्यों को सम्पन्न करती हैं। कुछ स्टाफ क्रिया तो परामर्श देने वाली क्रिया होती है, जबकि सहायक अभिकरण विभागों के लिये खरीद (purchasing) व भर्ती (recruiting) करने जैसी कुछ सेवाएँ सम्पन्न करते हैं। दोनों की इकाइयाँ (units) केन्द्रीय अभिकरणों तथा सूत्र विभागों के कार्य का सुविधाजनक बनाती हैं।

विशिष्ट अथवा तकनीकी स्टाफ (The Special or Technical Staff)

मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को प्रशासन में अनेक विशिष्ट, प्राविधिक अथवा तकनीकी (Technical) मामलों से भी निपटना पड़ता है। अतः मुख्य निष्पादक कुछ तकनीकी स्टाफ अधिकारियों को भी अपने पास रखते हैं, जैसे कि इंजीनियर वित्तीय विशेषज्ञ (Financial experts) आदि, जो तकनीकी मामलों पर उन्हें परामर्श देते हैं। तकनीकी विशेषज्ञ मुख्य निष्पादकों की सहायता करते हैं और उनकी सलाह उस क्षेत्र में बड़ी मूल्यवान् छिद्र होती है जिससे कि वे विशेषज्ञ होते हैं। वर्तमान युग में, जबकि अणु क्षेत्रों में तथा विज्ञान के जटिल एवं गहन आविष्कारों के क्षेत्र में तीव्र प्रगति हो रही है, मुख्य निष्पादक का इन समस्याओं के विषय में भी जानकारी होनी चाहिये। और केवल ऐसा होने पर ही वह किसी भी नीति (Policy) को लेकर आगे बढ़ सकता है। अतः आधुनिक युग में मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका के लिये तकनीकी स्टाफ की अत्यधिक आवश्यकता है।

निष्कर्ष - स्टाफ अभिकरणों के विषय में कुछ भ्रम

(Conclusion Some Myths about Staff Agencies) :

जब यह कहा जाता है कि प्रशासन में दो प्रकार की इकाइयाँ होती हैं, एक सूत्र इकाई (line unit) और दूसरी स्टाफ इकाई (staff unit) तो इसका मतलब यह नहीं होता कि दो प्रकार सरकारी विभागों का नामकरण किया जा रहा है। यह हो सकता है कि एक सूत्र-विभाग स्टाफ-कार्य को सम्पन्न करे अथवा स्टाफ इकाई सूत्र कार्य को करे। इन नामों द्वारा जो भेद किया गया है उसका अर्थ तो मोटे तौर पर यह है कि विभिन्न सरकारी विभागों का जो क्रियाएँ सम्पन्न करनी पड़ती हैं वे दो प्रकार की होती हैं, एक तो है कार्य का निष्पादन (Execution) जो कि सूत्र इकाइयों द्वारा किया जाता है, दूसरी है परामर्शदात्री क्रिया जो कि स्टाफ इकाइयों द्वारा सम्पन्न की जाती है। इस मोटे से भेद को भी अत्यन्त सावधानी के साथ ही स्वीकार किया जाना चाहिए।

हर्बर्ट ए० साइमन ने "सहायक" (Auxiliary) तथा "स्टाफ" की विचार प्रणाली के बारे में कुछ भ्रम" खोपकर के अन्तर्गत इस समस्या की विवेचना की है। 'उन्होंने यह प्रश्न पूछा है क्या स्टाफ इकाइयाँ केवल परामर्शदात्री (Advisory) हैं? क्या वे केवल परामर्श देने और सेवा करने का कार्य ही करती हैं, आदेश नहीं देती? "इस प्रश्न के उत्तर में उन्होंने कहा सत्ता (Authority) में शायद ही आका-पालन करने की योग्यता। यह तो स्पष्ट है कि ऊपर की इकाइयाँ (स्टाफ) सत्ता का प्रयोग करती हैं, वे नियन्त्रण करती तथा आदेश देती हैं। पर जब केन्द्रीय कार्मिक इकाई (Central personnel unit) किसी कार्मिक कार्यवाई का अनुमोदन करने से इनकार कर देती है—तब सूत्र इकाई के सम्मुख इसके अभाव का और कोई विकल्प नहीं रह जाता कि वह उन आदेशों को माने।"¹

भारत में योजना आयोग (Planning Commission) को केवल परामर्शदाता माना जाता है। यह एक स्टाफ अभिकरण (Staff agency) है, परन्तु इसका महत्व बढ़ता जा रहा है। जैसा कि लोकसभा की अनुमान समिति (Estimates committee) ने कहा है कि समिति यह मानती है कि नियोजन के भीमिश्र माथनों का व्यवस्था करना होता है और उसके परिणामस्वरूप प्राथमिकताओं (priorities) का निर्धारण करना होता है। वह यह भी अनुमान करती है कि एक राष्ट्रीय संविधान (Federal constitution) के अन्तर्गत नियोजन की कुछ विनिष्ट कठिनाइयाँ होती हैं और उस स्थिति में जबकि राज्यों के वित्तीय साधन सीपहीन होते हैं तथा अपने विकास कार्यक्रमों के एक बहुत बड़े भाग की वित्तीय व्यवस्था के निम्ने उन्हें केन्द्र पर निर्भर रहना पड़ता है, योजना आयोग जैसी संस्था के अनुमोदन (approval) की सामयिक महत्व प्रदान किया जाता है क्योंकि उसका अनुमोदन केन्द्र द्वारा राज्यों (states) को धन देने की एक पूर्व शर्त होती है। दूसरी के

कलत्वरूप यह भावना पैदा हुई कि योजना आयोग एक परामर्श देने वाली संस्था नहीं है बल्कि इसकी गणना एक अतिरिक्त सत्ता (additional authority) के रूप में की जा सकती है, जो कि यद्यपि भारत सरकार की सामान्य मशीनरी का एक घग नहीं है परन्तु वह कार्य भी प्रत्येक योजना का निर्धारण करता है और उसके निर्णय सभी के द्वारा कार्यान्वित किये जाते हैं। तथापि, समिति यह सुझाव देती है कि वर्तमान में अपनाई जाते-जाने सम्पूर्ण कार्य विधि का पुनरावलोकन किया जाना चाहिए जिससे कि यदि कोई ऐसी बात या क्रिया सम्पन्न हो गई हो, जिससे उन भावना को बल मिला हो, तो उसे ठीक किया जा सके।¹

प्रश्न यह है कि ऐसा 'भ्रम' होता क्यों है? साइमन के अनुसार ऐसे भ्रम इसलिए उत्पन्न होते हैं क्योंकि वे संगठन के अनेक परस्पर विरोधी तथ्यों (contradictory facts) को एक साथ मिला देते हैं। सामंती पर, स्टाफ के भ्रम सामान्य आशाओं के उल्लंघनों (violations) को इस बात से इन्कार करते हुये दिखाते हैं कि ऐसे उल्लंघन हुये। ये भ्रम उन दो तरीकों के बीच की खाई को भरने में मदद करते हैं—एक तरीका तो यह, जैसा कि लोग मोचते हैं कि इस तरीके से उनके साथ संगठनों में व्यवहार किया जाना चाहिए और दूसरा तरीका यह जिसके अनुसार कि वास्तव में उनके साथ व्यवहार किया जाता है। इस बात को उदाहरणों द्वारा सिद्ध किया जा सकता है। प्रशासन का एक सिद्धान्त है कि सत्ता (authority) कार्य प्रणाली उत्तरदायित्व के ही अनुरूप होनी चाहिये। पुलिस विभाग अपराधियों को पकड़ता है, इस कार्य के लिये उसे मोटरकारों की आवश्यकता होती है। परन्तु मोटरकारों को खरीदने का यह अधिकार एक केन्द्रीय क्रय-सत्ता (Central purchasing authority) (An auxiliary service) को दे दिया गया है जिसके द्वारा कि व्यवहार में पुलिस विभाग की सत्ता में कटौती हो जाने की सम्भावना रहती है।

अतः यदि हम एक केन्द्रीकृत क्रय विभाग (Centralized Purchasing department) की स्थापना करते हैं तो हम निश्चय ही इस बात में इन्कार करेंगे कि यह विभाग पुलिस विभाग पर विरोधी भी प्रचार का नियन्त्रण लगाता है। हम इस बात पर ही जोर देंगे कि इसका कार्य तो केवल सेवा करना मात्र है। जबकि तथ्य यह है कि क्रय विभाग पुलिस विभाग के इस सम्बन्ध में किये गये निर्णय को फलट सकता है कि विभाग को किस प्रकार की मशीन कारे खरीदनी चाहिए। भ्रम का मुख्य कार्य इस तथ्य को दिखाना है कि सहायक क्रियाओं का केन्द्रीयकरण सूत्र विभागों (line departments) को स्वयं परिपूर्णता तथा सत्ता को कम हो बना है।²

प्रशासन के अन्य सिद्धान्तों का ले लीजिये अर्थात् आदेश की एकता (unity of command) का सिद्धान्त, जिसका अभिप्राय है कि एक व्यक्ति को केवल एक

1 21st Estimates Committee Report 1957-58 (Second Lok Sabha) Planning Commission Pages, 11-13

2 Simon, *Ibid* p 287

ही उच्च अधिकारी से आज्ञायें प्राप्त करनी चाहियें। परन्तु वास्तविक कार्य-संचालन में ऐसा होता नहीं। यदि ऐसा हो तो विशिष्टीकरण (specialization) ही असम्भव हो जायेगा। एक केन्द्रीय कार्मिक कार्यालय (Central personnel office) का लाभ ही क्या होगा यदि कर्मचारी वर्ग से सम्बन्धित इसके आदेशों का कोई भी पालन न करे। तथ्य (fact) यह है कि संगठन का एक सदस्य, अपने उच्च अधिकारी की आज्ञाओं के प्रतिरिक्त, कार्मिक अधिकारियों (Personnel officers), न्यायवादियों (attorneys), अन्य अनेकों के आदेशों की भी स्वीकार करता है।

प्रश्न यह है कि स्टाफ सहायता (staff help) की विचारधारा 'आदेश की एकता' के सिद्धान्त तथा संगठन सम्बन्धी अनुभव (organizational experience) के वास्तविक तथ्यों के बीच की खाई को किस प्रकार भरती है। यह ऐसा इस बात को अस्वीकार करके करती है कि इन विशिष्ट स्टाफ इकाइयों (Specialized staff units) के आदेश वास्तव में 'उनके' आदेश हैं। वे तो निष्पादक अथवा कार्यपालक (executive) अधिकारियों के आदेश हैं। स्टाफ इकाइया "उसके ही नाम से बोलती हैं", वे "निष्पादक अधिकारियों के ही भ्रम हैं", उनकी (स्टाफ इकाइयों की) सत्ता 'वास्तव में' उसकी (निष्पादक अधिकारियों की) सत्ता है।¹ इस प्रकार स्टाफ के सम्बन्ध में भ्रमों (myths) तथा 'कल्पनाओं' (fiction) की उत्पत्ति संगठन के अनेक परस्पर विरोधी तथ्यों को एक साथ मिला देने के कारण हुई है। स्टाफ के ये भ्रम सामान्य आशाओं के सम्बन्ध में होने वाले उत्पत्तियों को छिपाते हैं और इस बात से इन्कार करते हैं कि ऐसे उत्पत्तन हुए हैं।

विभाग (The Department)

सूत्र (line) तथा स्टाफ (staff) इकाइयों के बीच महत्वपूर्ण भेद की विवेचना करने के पश्चात् अब हम प्रशासन की सबसे महत्वपूर्ण सूत्र इकाई (line unit), अर्थात् विभाग से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करते हैं। विभाग उन उद्देश्यों को पूरा करने के लिये अपने कार्य सम्पन्न करता है जिनके लिये कि सरकार काम्य रहती है। वे संगठन की बड़ी इकाइयाँ होती हैं जो कि प्रशासन के पृथक्-पृथक् क्षेत्रों में कार्य करती हैं। मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) के साथ विभागों का तत्काल सम्बन्ध (Immediate relationship) होता है और मुख्य निष्पादक भी इन विभागों की सहायता से ही विधि (law) के निष्पादन तथा नागरिकों की सेवा के अपने वास्तविक कार्य को पूरा करता है। प्रशासकीय पदसोपान (administrative hierarchy) में विभाग ठीक मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका के नीचे होते हैं और सरकार का कार्य उनमें बँटा रहता है।

विभागीय संगठन से सम्बन्धित सबसे पहली समस्या यह है कि विभागीय संगठन (departmental organization) के वर्गीकरण का आधार क्या हो। एक विभाग का संगठन किस आधार पर किया जाना चाहिए, यह एक विवादास्पद प्रश्न है।

विभागीय संगठन के वैकल्पिक आधार (Alternative Bases for Departmental Organization)

लूथर गुलिक (Luther Gullick) के अनुसार उद्देश्य (Purpose), प्रक्रिया (Process), व्यक्ति (Persons) तथा स्थान (Place) विभागीय संगठन के आधार हो सकते हैं। अब हम इन पर एक-एक करके विचार करते हैं।

(क) उद्देश्य अथवा कार्य (Purpose or function) — विभाग का निर्माण किसी बड़े उद्देश्य अथवा कार्य को पूरा करने के लिये किया जा सकता है, उदाहरणार्थ, शिक्षा विभाग (Department of Education) व स्वास्थ्य विभाग आदि, उद्देश्य अथवा कार्य के आधार पर संगठित किये जाते हैं। भारत सरकार तथा राज्यों (States) के अनेकानेक विभाग बड़े अथवा प्रमुख कार्यों, जैसे कि स्वास्थ्य सेवा, सुरक्षा (Security) तथा प्रतिरक्षा (Defence) आदि, की पूर्ति के लिए संगठित किये गये हैं।

(न) प्रक्रिया (Process) विभाग प्रक्रिया अथवा व्यवसाय (Profession) के आधार पर संगठित किए जा सकते हैं। प्रक्रिया अथवा व्यवसाय से तात्पर्य उम तकनीकी प्रवीणता (Technical skill) में होना है जो कि किसी विनिष्ट कार्य को करने के लिए आवश्यक होती है। जैसे कि इन्जीनियरिंग, हाक्टरी, बर्द्धगोरी, ग्रामुलिन (Stanography), सांख्यिकी (Statistics) तथा लेखा व हिमाव-विताव आदि। विभागों की स्थापना उस तकनीकी योग्यता अथवा प्रवीणता के आधार पर की जा सकती है जोकि किसी कार्य के लिए आवश्यक होती है, जैसे वकीलों का विभाग (कानूनी प्रवीणता या योग्यता), इन्जीनियरों का विभाग (इन्जीनियरिंग प्रवीणता), लेखाकारों (Accountants) का विभाग (लेखा पद्धति की प्रवीणता) आदि। हमारे अपने देश में केन्द्र (Centre) व तथा राज्यो में लोक कर्म विभाग (Public Works Departments) हैं। उनका आधार यह प्रक्रिया अथवा तकनीकी प्रवीणता ही है जो किसी विनिष्ट कार्य को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक होती है।

(ग) सेवा दिये जाने वाले व्यक्ति (Persons or clientele) विभागों की स्थापना व्यक्तियों के किसी समूह अथवा समाज व किसी वर्ग को सेवा करने के लिए की जा सकती है। इस स्थिति में सेवा दिये जाने वाले व्यक्ति ही संगठन का आधार हो जाते हैं जैसे कि शरणार्थियों के पुनर्वास के लिए विभाग (Department for the Rehabilitation of Refugees)। यहाँ सेवा दिये जाने वाले व्यक्ति ही विभागीय संगठन का आधार हैं क्योंकि यह विभाग बचन समाज के एक वर्ग, अर्थात् विस्थापित व्यक्तियों (Displaced persons) में ही सम्बन्धित है।

(घ) स्थान अथवा क्षेत्र (Place or Area) घन में, यह स्थान जहाँ कि कार्य किया जाना है—अर्थात् क्षेत्र—विभागीय संगठन का आधार हो सकता है। ये अनेक तत्व हैं जिनके आधार पर विभाग संगठित किए जाते हैं। एरिस्टोटिल (Aristotle) ने भी यह जानना चाहा था कि विभागीय संगठन का आधार क्या हो? इस प्रश्न का उत्तर उसने अपनी 'राजनीति' (Politics) में दिया "क्या एक व्यक्ति यात्रा में व्यवस्था बनाए रखे और दूसरा व्यक्ति किसी अन्य स्थान पर, अथवा क्या एक ही व्यक्ति का प्रत्येक स्थान के लिए उत्तरदायी बना दिया जाए?" फिर, क्या कार्यालयों का विभाजन उन विषयों (Subjects) के आधार पर किया जाए जिनमें कि उन्हें निपटना पड़ता है, अथवा उन व्यक्तियों के अनुसार किया जाए जिनमें उन्हें व्यवहार करना पड़ता है। मेरे कहने का तात्पर्य यह है कि क्या एक ही व्यक्ति सामान्य रूप से सबकी बलाई का ध्यान रखे, अथवा एक लड़के की देखभाल करे और दूसरा मित्रों की तथा इसी प्रकार और भी।¹

यह हम लूथर गुल्लिख (Luther Gullick) द्वारा बतलाये गये विभागीय संगठन के दस चारों विधानों पर आलोचनात्मक दृष्टि में विचार करें।

(१) कार्य अथवा उद्देश्य—विभागीय संगठन के आधार के रूप में (Function or Purpose—as the basis of Departmental Organization)

यह विभागीय संगठन का सबसे अधिक लोकप्रिय अथवा प्रसिद्ध आधार है और इसके समर्थक भी सबसे अधिक सराफा म हैं। कार्य अथवा उद्देश्य के अनुसार विभागीकरण (Departmentalization) स वास्तव्य है कि अधीनस्थ प्रशासकीय इकाइयों को उस उद्देश्य के आधार पर एक विभाग में वर्गीकृत किया जाए जिसकी पूर्ति में प्रत्येक इकाई लगी हुई है, उदाहरण के लिए, एक रेलवे विभाग होना चाहिए जिसमें रेलों के कार्य तथा उनके संचालन से सम्बन्धित सभी इकाइयाँ (Units) तथा सभाग (Divisions) सम्मिलित हों। इस प्रकार, वे सब प्रशासकीय सेवार्थ अपना इकाइयाँ, जिसका उद्देश्य एकसे ही कार्य सम्पन्न करना हो अथवा जा एकसी ही समस्याओं को सुलझाने के लिए बनी हो, एक विभाग के रूप में संगठित कर ली जानी चाहिए। वे सब क्रियाएँ जो कि एक ही कार्य को सम्पन्न करने के लिए की जाती हैं एक अध्यक्ष (Head) अर्थात् मुख्य निष्पादक (Chief executive) अथवा मंत्रिपरिषद् के मंत्री (Cabinet minister) के प्रत्यक्ष एक विभाग (Department) में केन्द्रित कर ली जाती हैं। इसके लाभ निम्न प्रकार हैं—

—(१) जब किसी विशेष कार्य से सम्बन्धित सभी प्रशासकीय इकाइयों का एक विभाग में एकीकरण कर लिया जाता है, तो कार्य का अधिक घनत्व समन्वय हो जाता है तथा कार्यवाही में एकता आ जाती है। यदि सभी सैनिक इकाइयाँ एक प्रतिरक्षा विभाग (Defence department) के प्रत्यक्ष न हों तो विभिन्न सैनिक इकाइयों में जो कि सम्पूर्ण प्रशासन में बिखरी होती हैं, उचित सहयोग तथा समन्वय की कमी के कारण मुश्किल लड़ा जा सकता है।

(२) जब किसी बड़े उद्देश्य अथवा कार्य को विभागीय संगठन का आधार बनाया जाता है तो कार्यों के सम्पादन में दोहराव (Duplication) नहीं हो सकता।

(३) यदि विभाग का आधार कार्य है तो एक साधारण व्यक्त भी विभाग के उद्देश्यों को आसानी से समझ सकता है।¹

हैल्डेन समिति (Haldane committee) ने इस बात का समर्थन किया कि 'कार्य' (Function) अथवा 'उद्देश्य' (Purpose) ही विभागीय संगठन का आधार होना चाहिये। समिति ने कहा

“एक रीति, जिसे अपना लेनी हम सिफारिश करते हैं, यह है कि प्रत्येक विभाग द्वारा सम्पूर्ण समुदाय के लिये सम्पन्न की जाने वाली विशिष्ट सेवा के अनुसार ही उसकी क्रियाओं के क्षेत्र की व्याख्या की जाये। तथापि इन रीति को पूर्ण दृढ़ता के साथ लागू नहीं किया जा सकता। उदाहरण के लिए शिक्षा विभाग के

¹ Professor Schuyler C. Wallace in his book titled 'Federal Departmentalization' and sub titled 'A critique of theories of organization' has critically examined this problem. Refer to his book New York, 1941, pp 98-104

कार्य से प्रत्यक्ष स्वास्थ्य विभाग के क्षेत्र में हस्तक्षेप हो सकता है जैसे कि स्कूल-भवन का निर्माण करने में तथा छात्रों के स्वास्थ्य की परवाह करने में। अतः ऐसा प्रारम्भिक प्रतिवर्तन अनिवार्य ही है।¹ परन्तु हमारा विचार है कि यदि विभागीय कार्यों का वितरण एक सामान्य सिद्धान्त के अनुसार किया जाये तो उससे बड़ी भाव होना और हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि सम्पूर्ण समुदाय के लिए सम्बन्ध की अरु वान्दी सेवा की प्रवृत्ति के अनुसार ही विभागीय कार्यों का वितरण करना वह सामान्य सिद्धान्त है जिससे कम से कम भ्रम (Confusion) तथा प्रति-व्यापन (Overlapping) होने की सम्भावना है।

हम यह सुझाव देते हैं कि 'पुष्क-पुष्क' विभागों के कार्यों को निर्धारित करने वाले सभी नियम इस बात को दृष्टिगत रख कर दिये जाने चाहियें कि वे विशिष्ट कार्य अपने विभाग के प्रशासन के मुख्य ध्येय की वृत्ति सीमा तक पूरा करते हैं।²

'कार्य के सिद्धान्त (Principle of 'Function') की विभागीय संगठन का आधार मानने में बड़ी कमियाँ पाई जाती हैं जिनको दृष्टिगत रखा जाना चाहिए। सबसे पहली कठिनाई, जिसका यहाँ मामला करना पड़ता है, यह है कि 'क्या क्या है?' क्या स्वास्थ्य (Health), शिक्षा (Education) तथा कल्याण (Welfare) की पुष्क पुष्क कार्य आता जाये और इनकी पुष्क-पुष्क विभागों में संगठित किया जाये अथवा लोक कल्याण (Public welfare) के एक विभाग में इनका एकीकरण कर लिया जाय? अतः कार्य की विभागीय एकीकरण का आधार मानने से भ्रम उत्पन्न होगा है क्योंकि कार्य की स्वायत्ता, स्वायत्त अथवा समुचित रूप में, किसी भी प्रकार की वा संभव है।

जब कार्य विभागीय संगठन का आधार होता है, तो उससे विभागीय प्रवक्ता (Departmental managers) में मान्य निर्भरता (Self-sufficiency) की भावना उत्पन्न हो जाती है। उनसे विभागीय प्रवक्ता या जाता है तथा अन्य विभागों के साथ सहयोग करने के प्रति अनिच्छा उत्पन्न हो जाती है। उनमें आत्म-महत्त्व (Self-importance) की मनोवृत्ति पैदा हो जाती है। यदि किसी सरकार के विभाग परस्पर सहयोग करना बन्द कर दें और उनसे पुष्कता की प्रवृत्ति पैदा हो जाये, तो कोई भी सरकार एक सेविश्व के लिए भी कार्य नहीं कर सकती। सरकार अपने कर्तव्यों के पालन में केवल सभी सफल हो सकती है जबकि उसके सभी विभाग परस्पर सहयोग करें। ये वे क्षेत्र हैं जो कि कार्य की विभागीय संगठन का आधार मानने से उत्पन्न होते हैं।³

1 Report of the Machinery of Government Committee (1919) U K Paras 18-19, pp 7-8

2 For detailed study refer to Wallace, Federal Departmentalization pp 105-111

(२) प्रक्रिया—विभागीय संगठन के आधार के रूप में (Process—as the Basis of Departmental Organization)

प्रक्रिया के अनुसार विभागीकरण से तात्पर्य है उन लोगों को एक विभाग के रूप में संगठित कर लेना जिन्होंने एकसा व्यावसायिक प्रशिक्षण प्राप्त किया हो अथवा जो एकसी या एक ही प्रकार की सामग्री का उपयोग करते हैं। जिन लोगों ने एकसा ही व्यावसायिक प्रशिक्षण (Professional training) प्राप्त किया है, जैसे कि इन्जीनियरिंग, अध्यापन, डाक्टरी, कानून व लेखा-पद्धति आदि का प्रशिक्षण, वे सब एक ही विभाग में संगठित होंगे। सभी इन्जीनियर इन्जीनियरिंग विभाग में तथा सभी वकील (Lawyers) वकीलों के विभाग में रहेंगे।

इसके पक्ष में जिस लाभ का दावा किया जाता है वह यह है कि इससे नवीनतम तकनीकी प्रवीणता (Technical skill) एक विभाग में ले आई जाती है, जिसका उपयोग अन्य सभी विभाग कर सकते हैं। सब विभाग अपने-अपने पूरक इन्जीनियरिंग अनुभाग (Engineering sections) क्यों रखें? एक केन्द्रीय इन्जीनियरिंग विभाग क्यों न बना लिया जाये जो कि सभी विभागों की आवश्यकताओं को पूरा करे? यह दावा किया जाता है कि पूर्णतया सुसज्जन कोई एक सेवा (Service) तकनीकी कार्य को अधिक कुशलता तथा मितव्ययता के साथ सम्पन्न कर सकती है। इसके प्रतिरिक्त, किसी भी तकनीकी क्षेत्र में काम करने वाले सभी व्यक्ति, विभिन्न विभागों में बिखरे रहने की वजह, जब एक विभाग के रूप में संगठित कर लिये जाते हैं तो उनके द्वारा सम्पन्न किया गया कार्य अपेक्षाकृत उच्च कोटि का होता है। यदि सभी वकीलों को एक विधि विभाग (Department of law) के अन्तर्गत ले जाया जाये तो प्रशासकीय आज्ञाओं, विभागीय नियमों तथा प्रस्तावित विभागों के मसौदों (Drafts) को तैयार करने में अच्छा समन्वय (Co-ordination) तथा अधिक एकरूपता, (Uniformity) लाई जा सकेगी।

इसकी सबसे बड़ी कमी यह है कि इसमें समन्वय का अभाव (Lack of co-ordination) रहता है। एक उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए अनेक क्रियाएँ एक साथ ही सम्पन्न की जानी चाहियें। परन्तु जब प्रक्रिया को विभागीकरण का आधार बनाया जाता है तो अनेक क्रियाएँ भिन्न-भिन्न विभागों में फैली रहती है। इन क्रियाओं में समन्वय होना चाहिये। युद्धकाल में, इन्जीनियरिंग दवाइयाँ, डाक्टरी दल तथा युद्ध सामग्री के कार्यालय का, पैदल सेना, टैंकों तथा तोपखानों के साथ समन्वय होता ही नहीं रहता, अतः यही सत्य है कि युद्धकाल में समन्वय नहीं प्राप्त किया जा सकेगा। अतः हमका विवेक केवल यही है कि इन सब दवाइयों को एक विभाग में वर्गीकृत कर लिया जाये। लुथर गुल्लिक (Luther Gullick) के अनुसार "एक

प्रक्रिया की सफलता का प्रभाव सम्पूर्ण उत्पन्न पर पड़ता है और एक प्रक्रिया सम्भाग (Process division) में समन्वय न वायव्य किये जा सकने के फलस्वरूप किये जाने वाले सम्पूर्ण कार्य की साधना ही नष्ट हो सकती है।¹ किसी भी एक कार्य को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक क्रियायें यदि अनेक विभागों में बिखरी हुई हैं तो किये जाने वाले कार्य का परिणाम दुर्भाग्यपूर्ण ही होगा।

तकनीकी विशेषज्ञ (Technical specialists) जब वृषक्-गुपक् विभागों में रख दिये जाते हैं तो उनमें व्यवसायिक बहकार तथा भात्म महत्व की भावना उत्पन्न हो जाती है। इन तकनीकी क्रियाओं को जो कि साधन (Means) हैं, उद्देश्य माना जाने लगता है। तकनीकज्ञ (Technicians) लोकप्रिय नियन्त्रण के किसी भी प्रयत्न का विरोध करते हैं और इस तथ्य की दुहाई देते हैं कि उनके विभाग की जटिलताओं को लोग कैसे समझ सकते हैं। इस स्थिति के कारण अनियन्त्रित नौकरशाही (Uncontrolled bureaucracy) की बुराईयाँ पैदा हो जाती हैं जो कि न्यूनतम की जानी चाहियें।

(३) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति—विभागीय संगठन के आधार के रूप में (Clientele—as the Basis of Departmental Organization):

सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों (Persons served or clientele) के आधार पर किये जाने वाले विभागीकरण का मतलब है उन सब अधीनस्थ प्रशासकीय इकाइयों को एक विभाग में संगठित कर लेना, जिनका उद्देश्य समाज के किसी विशिष्ट वर्ग की सेवा करना है। भारत में इसका सर्वोत्तम उदाहरण है पुनर्वास तथा अल्प-संख्यकों के मामलों का मन्त्रालय (Ministry of Rehabilitation and minority affairs)। इसका निर्माण सितम्बर १९४७ में शरणार्थियों की उस समस्या को सुनभाने के लिये किया गया था जो कि इस उप-महाद्वीप के विभाजन के फलस्वरूप भारत तथा पाकिस्तान के बीच जनसंख्या के बड़े पैमाने पर होने वाले आवागमन के कारण उत्पन्न हुई थी। इसके कार्य इस प्रकार हैं

(१) शरणार्थियों (Refugees) की सहायता तथा उनके पुनर्वास की व्यवस्था करना।

(२) निष्पन्न सम्पत्ति (Evacuee property) की व्यवस्था करना।

(३) विस्थापित व्यक्तियों के दावों (Claims) का निपटारा करना तथा उनके लिए क्षतिपूर्ति (Compensation) की धनराशि की व्यवस्था करना।

इस मन्त्रालय का कार्य विस्थापित व्यक्तियों (Displaced persons) के पुनर्वास उनकी सहायता, तथा क्षतिपूर्ति (हरजाने) से सम्बन्धित सभी समस्याओं को सुनभाना है। इसका साम यह है कि जब एक विभाग का संगठन सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों के आधार पर किया जाता है तो समाज के उस वर्ग से सम्बन्ध रखने वाली सभी क्रियाओं का एक विभाग में समन्वय तथा एकीकरण किया जा सकता है। ऐसा

समन्वय तथा एकीकरण अन्य किसी प्रकार सम्भव नहीं हो सकता। इस रीति से वह विभाग उन सभी व्यक्तियों की सम्पूर्ण समस्याओं को अच्छी प्रकार समझता है जिनकी कि वह सेवा करता है और इस प्रकार समस्याओं का अच्छी प्रकार अध्ययन किया जा सकता है तथा कुशलता के साथ उन्हें सुलभ किया जा सकता है।

यदि इस प्रणाली को सार्वजनिक अथवा सामान्य रूप से विभागीय संगठन के सम्पूर्ण ढांचे में लागू किया जाय तो इससे विभागों की भरमार हो जायेगी। इस स्थिति में तो बच्चों, युवकों, बुढ़ों, दुर्बलों, असमर्थों, बीमारों व विधवाओं आदि के भी विभाग (Departments) स्थापित हो जायेंगे। यत इस सिद्धान्त को सार्वजनिक अथवा सामान्य रूप में लागू नहीं किया जा सकता। जैसे कि हैल्डेन समिति (Haldane Committee) ने कहा कि “विभाग सरकार की उन क्रियाओं के लिये संसद (Parliament) के प्रति उत्तरदायी होगी जो कि लोगों के एक विशिष्ट वर्ग के हितों को प्रभावित करती हैं और इन स्थिति में अनेक विभाग स्थापित हो सकते हैं, उदाहरण के लिये, मिलारिया के लिए मन्त्रालय, बच्चों के लिए मन्त्रालय, बीमारुदा व्यक्तियों के लिए मन्त्रालय, अथवा बेरोजगार व्यक्तियों के लिये मन्त्रालय। संगठन की इस प्रणाली का अनिवार्य परिणाम यह होता है कि बहुत छोटे-छोटे रूप में प्रशासन” (Lilliputian administration) की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। समिति ने आगे कहा कि इस सिद्धान्त को हदता के माध्य कार्यान्वित करने से और अनेक विभाग स्थापित हो जायेंगे जैसे कि युवकों का विभाग (Department of Youth), बुढ़ व्यक्तियों का विभाग, नगर-निवासियों का विभाग, कृषकों का विभाग उत्पादकों अथवा निर्माताओं का विभाग, स्त्रियों (Minors) का विभाग, कॉलेज प्रोफेसर्स का विभाग, डाक्टरों का विभाग तथा इसी प्रकार और भी।” इसका परिणाम यह होगा कि छोटे-छोटे विभागों की इस बहुलता के कारण अन्तर्विभागीय समन्वय की समस्या को उस समस्या से पूर्वक् न किया जा सकेगा जो कि अब व्यूरो स्तर (Bureau level) पर पाई जाती है। इसके परिणामस्वरूप अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद (Jurisdictional conflicts) भी उत्पन्न होंगे। बुढ़ व्यक्तियों का विभाग उनके लिये क्या करेगा और क्या नहीं करेगा? अधिकार क्षेत्र के निर्धारण का सिद्धान्त क्या होगा? विभागीकरण की इस प्रणाली से अन्तर्विभागीय समन्वय (Inter departmental coordination) तथा विभागीय अधिकार क्षेत्र (Departmental jurisdiction) से सम्बन्धित अनेक अज्ञेय एवं जटिल प्रशासकीय समस्याएँ पैदा होंगी। सेवा किये जान वाले व्यक्तियों के आधार पर किये जाने वाले विभागीय एकीकरण का सिद्धान्त तो वेदव तभी क्रियान्वित किया जाना चाहिये “जबकि वे समस्याएँ, जो जनसंख्या के किसी खास वर्ग से सम्बन्धित हों, इतनी स्पष्ट, वास्तविक तथा इतनी घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हों कि उनको प्रभावशाली ढंग से केवल तभी सुलभ किया जा सकता है जबकि उनके हल करने का प्रयत्न अनेक पूर्वक्-पूर्वक् स्तरों से

नहीं बल्कि एक सामूहिक रूप में किया जाय^१।^{१२} विभागीकरण का यह सिद्धान्त केवल तभी अपनाया जाना चाहिये जबकि इसकी तीव्र आवश्यकता हो अथवा कुछ विशेष समस्याओं के उत्पन्न हो जाने के कारण समाज का कोई वर्ग वास्तव में किसी विशिष्ट व्यवहार के योग्य हो, जैसे कि भारत में पिछड़े वर्गों (Backward classes) की अपनी विशिष्ट समस्याएँ हैं, यत एव पिछड़े वर्गों का विभाग स्थापित किया जा सकता है जो कि अपना सम्बन्ध पिछड़े वर्गों के बल्ल्याण तथा उनका सामान्य उन्नति से रखे।

(४) क्षेत्र अथवा प्रदेश—विभागीय संगठन के आधार के रूप में

(Area or Territory—as the Basis of Department Organization) :

विभाग उस क्षेत्र अथवा प्रदेश के आधार पर संगठित किये जा सकते हैं जहाँ कि वे सेवा कार्य करते हैं। उदाहरणार्थ, श्रीलंका (Ceylon) में रहने वाले भारतीयों का एक विभाग हो सकता है। इस सम्बन्धित विभाग का क्षेत्र होगा श्रीलंका। विदेश कार्यालय (Foreign office) सदा उस क्षेत्र अथवा प्रदेश के आधार पर बटा रहता है जहाँ कि उसका कार्य फैला होता है। भारत में, विदेश मन्त्रालय (Ministry of Foreign Affairs) में अनेक सभाग (Divisions) हैं जो कि पृथक्-पृथक् भौगोलिक क्षेत्रों से सम्बन्धित हैं।

विभागीकरण के इस सिद्धान्त का लाभ यह है कि किसी स्थान की विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुरूप ही बड़ी सरलता के साथ सरकारी नीतियों का निर्माण किया जा सकता है और उस क्षेत्र में रहने वाले लोगों की इच्छायें सन्तुष्ट की जा सकती हैं। यह हो सकता है कि देश के कुछ प्रदेशों की अपनी कुछ विशिष्ट समस्याएँ हों। अतः सरकारी नीति का निर्धारण करते समय उन समस्याओं को विचारार्थ लेना चाहिये।

इसमें हानि यह होती है कि देश के व्यापक हितों की लाभ पर संकुचित प्रदेशवाद (Narrow regionalism) पनपने लगता है। प्रादेशिक विभागों को स्थानीय राजनीतियों तथा स्थानीय जोर डालने वाले वर्गों के हानिकार दवाओं के अन्तर्गत काम करना पड़ सकता है। Wallace ने स्थान अथवा प्रदेश के आधार पर किये जाने वाले विभागीकरण के विचार को स्पष्ट रूप से अस्वीकार किया है।

विभागीय संगठन के सिद्धान्तों के इस अध्ययन के निष्कर्ष के रूप में हम यह कह सकते हैं कि विभिन्न विभागों का निर्माण समय और परिस्थिति के अनुसार भिन्न-भिन्न सिद्धान्तों के आधार पर किया जाता है। अधिकांश मामलों में, कार्य अथवा उद्देश्य ही विभागीकरण का आधार होता है। अनेक बार ऐसा होता है कि एक से अधिक तत्त्व विभागीय संगठन का आधार बन जाते हैं। यह कभी भी नहीं सम्भन्ना चाहिए कि विभागों का संगठन पूर्णतया केवल एक ही तत्त्व के आधार पर किया जाता है।

^१ Wallace, *General Departmentalization*

भारत सरकार में विभाग का संगठन

(Organization of a Department in the Government of India) :

प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से भारत सरकार का प्रशासकीय ढाँचा अनेक मन्त्रालयों (Ministries) में बँटा होता है। एक मन्त्रालय में दो या उससे अधिक विभाग होते हैं और उन सबका कार्यभारी (Incharge) एक मन्त्री (Minister) होता है। मन्त्रालय अथवा विभाग एक राजनैतिक प्रमुख अर्थात् एक मन्त्री के अधीन होता है। वही विभाग की मुख्य नीति का निर्धारण करता है और उस विभाग के कार्य के लिए सदन के प्रति उत्तरदायी होता है।

मन्त्री की सहायता एक सचिव (Secretary) द्वारा की जाती है जिसके नियन्त्रण में केन्द्रीय सचिवालय (Central Secretariat) का एक भाग होता है। सचिव विभाग का प्रशासकीय प्रमुख (Administrative Head) होता है और वह मन्त्रालय की परिधि के अन्तर्गत आने वाली नीति तथा प्रशासन सम्बन्धी सभी मामलों में मन्त्री का प्रधान सलाहकार (Adviser) होता है। नीति सम्बन्धी मामलों में सचिव मन्त्री को परामर्श देता है। सचिव को किसी भी समस्या से सम्बन्धित तथ्य व दायरे मन्त्री के समक्ष प्रस्तुत करने होते हैं। उसे मन्त्री को सूचना, सलाह, और यदि आवश्यक हो तो चेतावनी भी दे देनी होती है। मन्त्रियों द्वारा किये जाने वाले नीति सम्बन्धी निर्णयों पर सचिव का अत्यधिक प्रभाव पड़ता है। “परन्तु लोकतन्त्रीय सरकार की स्थापना के पहले प्रवाह में अनेक मन्त्रियों ने, बिना कि प्रशासन तथा सार्वजनिक मामलों का कतई अनुभव नहीं था, बिना विचार विमर्श के ही निर्णय दे डाले और दुर्भाग्य से अनेक सचिव भी मन्त्रियों के पक्षपात व भविष्यपूर्णा निर्णयों के प्रचलित प्रवाह में बह चले तथा वसुधावले इसके कि वे सम्बन्धित मामलों की परिस्थितियों तथा राज्य के हितों को देखते हुए आवश्यक परामर्श तथा सहायता देते, उन्होंने मन्त्रियों को उनकी रुचि तथा स्वीकृति के अनुकूल भी सलाह दी। इस प्रकार सचिवों के रूप में वे अपने कर्तव्यों को पूरा न कर सके।”¹

काम की अधिकता के कारण, सचिव की सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव (Joint Secretary), उपसचिव (Deputy Secretary), अथवा सचिव (Under Secretary) तथा कभी-कभी एक अतिरिक्त सचिव (Additional Secretary) होता है।

सचिवालय (Secretariat) के उच्च पद भारतीय सिविल सेवा (Indian Civil Service), भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service) तथा केन्द्रीय सेवा, श्रेणी प्रथम (Central Service, Class I) के अधिकारियों से भरे जाते हैं। ये पद (Posts) ‘अवधि प्रणाली’ (Tenure system) के आधार पर भरे जाते हैं जो कि भारत सरकार में सन् १९०५ से प्रचलित है। उच्च सचिवालय अधिकारी राज्य में बीस से पच्चीस वर्ष तक का प्रशासकीय अनुभव प्राप्त करने के

पश्चात् तीन वर्षों की अवधि के लिये सचिवालय में आते हैं। सचिवालय अधिकारी (Secretariat officials) काफी प्रशासकीय अनुभव प्राप्त करने के बाद राज्यों से प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त होकर आते हैं। सचिवालयिक पुनर्गठन पर प्रस्तुत विये व्हीलर प्रतिवेदन (Wheeler Report) के अनुसार इस प्रणाली के मुख्य लक्षण यह हैं प्रथम तो यह कि भारत सरकार के सचिवालय में स्टाफ की पूर्ति, सीधी भर्ती करके नहीं बल्कि प्रान्तों (अथवा राज्यों) में पहले से ही काम कर रहे अधिकारियों को लेकर उसके द्वारा की जानी चाहिये और दूसरे यह कि केन्द्रीय सचिवालय में काम करने वाले पदाधिकारियों की पदावधि में और प्रान्तों (अथवा राज्यों) में काम करने वाले पदाधिकारियों की पदावधि (Tenure of office) में नियमित बदला-बदली होनी चाहिये।¹

भारतीय प्रशासन अधिकारी (Indian Administrative officers), भर्ती के पश्चात्, राज्यों में नियुक्त कर दिये जाते हैं और फिर काफी प्रशासकीय अनुभव प्राप्त करने के बाद वे सचिवालय में इन महत्वपूर्ण पदों² को सम्भालते हैं। परन्तु छल्पावधि (Short tenure) तथा केन्द्रीय सचिवों की राज्यों को वापिसी के कारण केन्द्रीय सचिवालय अनुभव तथा दीर्घावधि (Long tenure) की परम्परा से वंचित हो जाता है। इन सचिवों के कार्य काल की अवधि तीन वर्ष से अधिक होनी चाहिये।

जैसा कि हम बतला चुके हैं, सचिव नीति सम्बन्धी मामलों में मन्त्री को परामर्श देते हैं। इससे नीचे विभाग का निष्पादक संगठन (Executive organization) होता है जिसका अपना विभागाध्यक्ष (Head of Department) होता है। 'सचिव (Secretaries) जहाँ मन्त्रियों (Ministers) की चीखों व कानों के समान हैं वहाँ विभागाध्यक्ष उनके हाथों के सहस्र होते हैं। वे विभागाध्यक्ष ही होते हैं जो कि

1 Wheeler Report, Para 9.

2 उच्च सचिवालय स्टाफ (Higher Secretariat Staff) हैं :

इस श्रेणी में अधिकारियों के पांच नियमित पद क्रम (Grades) हैं :

(क) सचिव—यदि इस पद की भर्ती भारतीय प्रशासन सेवा अधिकारी से की जाए तो वेतन रु० ३,००० मासिक, किन्तु भारतीय सिविल सेवा अधिकारी द्वारा भरा जाने पर रु० ४,००० मासिक।

(ख) सहायक सचिव—यदि इस पद को भा० प्र० से अधिकारी द्वारा भरा जाए तो वेतन रु० २,२५० मासिक किन्तु भा० सि० सेवा अधिकारी द्वारा भरा जाने पर वेतन रु० ३,००० मासिक।

(ग) उपसचिव—वेतनक्रम रु० १,१००-५०; १,३००-३०; १,६००-१०१, १८०० प्रतिमास।

(घ) अवर सचिव—वेतन रु० ८००-५०-१, ५०० प्रतिमास।

(ङ) कभी-कभी एक अतिरिक्त सचिव भी होता है।

अपने-अपने विभागों में सरकार की नीति व कार्यक्रम को कार्यान्वित करते हैं और उस रीति तथा सफलता के लिए उत्तरदायी ठहराये जाते हैं जिसके द्वारा कि वे अपना कार्य सम्पन्न करते हैं।¹ विभागाध्यक्ष का सम्बन्ध नीति के निष्पादन (Execution) में होता है, उसके निर्माण से नहीं। परन्तु भारत में मन्त्रालय तथा विभागाध्यक्ष के बीच ठीक-ठीक सम्बन्धों का विचार नहीं हुआ है। ए० डी० गोरवाला (A. D. Gorwala) के अनुसार, 'सगठन सम्बन्धी दोष का एक सर्वोत्तम उदाहरण, जिसमें कि प्रशासन की एक शाखा अन्य शाखा के कार्यों का अतिक्रमण करती है, उन सम्बन्धों द्वारा प्रस्तुत किया जाता है जो कि सचिवालय (Secretariat) अर्थात् मन्त्रालय (Ministry) और उसके अन्तर्गत काम करने वाले विभागाध्यक्ष के मध्य पाये जाते हैं। यहाँ यहाँ इन दोनों के ही कार्यों की सीमाएँ बिल्कुल स्पष्ट हैं अर्थात् मन्त्रालय तो नीति के निर्माण के लिए उत्तरदायी है और विभाग उस नीति के कार्यान्वय (Implementation) के लिए, किन्तु तो भी विभाग द्वारा विधे जाने वाले कार्यों को देखने के लिए मन्त्रालय इतना अधिक व्यग्र रहता है कि यह निरन्तर उसके कामों में हस्तक्षेप करना है। परिणाम यह होता है कि विभागाध्यक्ष की समस्त प्रेरणा समाप्त हो जाती है और बजाय इसके कि वह अपने ही कार्य में व्यस्त रहे तथा उसमें उन्नति करे, उसे अपना बाकी समय अनावश्यक प्रतिवेदन (Reports) प्रस्तुत करने में व्यय करना पड़ता है जिनमें उसे पुनर्पुनर् मामलों का सटीकरण मन्त्रालय को भेजना पड़ता है और ऐसे मुद्दों पर उसे मन्त्रालय की आज्ञाएँ प्राप्त करनी पड़ती है जो कि स्पष्टतः उसके अपने ही अधिकार-क्षेत्र में होने हैं। विभागाध्यक्ष के कार्य को मन्त्रालय द्वारा स्वयं किये जाने के प्रयत्न का परिणाम निश्चित रूप से अकुशलता तथा असफलता के रूप में ही सामने आता है। काम में देरी होती है, काम अच्छी प्रकार नहीं हो पाता और जब काम बिगड़ जाता है तो ऐसा कोई एक व्यक्ति नहीं होता जिसे उसके लिये जिम्मेदार ठहराया जा सके। विभागीय प्रमुख तथा अन्य अधिकारी निराश हो जाते हैं और जो कुछ होता है वह यह कि समय का, मनुष्यों का तथा सामग्री का अप्रत्यय होता है, जिसके फलस्वरूप नीति भी पूर्णतः सफल नहीं हो पाती। अच्छा तो यही होगा कि विभागाध्यक्ष को अपना काम करने दिया जाये और मन्त्रालय दूर से ही उस पर निगाह रखे और यह देखने के लिए कि काम किस प्रकार हो रहा है उससे निश्चित अवधियाँ के पश्चात् प्रतिवेदन (Reports) माँगता रहे। यदि ऐसे व्यवहार द्वारा मन्त्रालय न विभागाध्यक्ष का विश्वास प्राप्त कर लिया तो विभागाध्यक्ष उचित समय पर स्वयं ही एसी कठिनाइयाँ मन्त्रालय के सामने लायेगा जिनमें कि वह मन्त्रालय की सहायता चाहता है बजाय इसके कि वह मन्त्रालय से ईर्ष्या करे व घुरा माने जैसा कि जब उसे लगातार तग किया जाता है तो वह करता है।'²

1 M. Ruthnaswamy Principles and Practice of Public Administration, Second Edition p 208

2 A D Gorwala, Report on Public Administration, 1951 New Delhi, p 39

कुशल कार्य-संचालन के लिए मन्त्रालय/विभाग (Ministry/Department) प्रत्येक सभागा (Divisions) शाखाओं (Branches) तथा अनुभागों (Sections) में बंटा होता है। अनुभाग (Section) एवं अनुभाग अधिकारी (Section officer) के अधिकार में होता है। सचिव एवं सचिव सचिव (Under secretary) के अधिकार में होता है और इसमें दो अनुभाग होते हैं। दो शाखाओं को मिलाने पर एक सभाग बनता है जो कि एक उपसचिव (Deputy Secretary) के अधिकार में होता है।¹

भारत सरकार के मन्त्रालय तथा विभाग (Ministers and Development of the Govt. of India)

१ विदेश मन्त्रालय (Ministry of External Affairs)

२ प्रवर्धना मन्त्रालय (Ministry of Defence)

(प्र) प्रवर्धना उत्पादन विभाग (Department of Defence Production)

३ वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry)

(प्र) राजस्व विभाग (Department of Revenue)

(व) व्यय विभाग (Department of Expenditure)

(ग) आर्थिक मामलों का विभाग (Department of Economic Affairs)

४ गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs)

५ विधि विभाग (Ministry of Law)

६ वाणिज्य व उद्योग मन्त्रालय (Ministry of Commerce and Industry)

१ विभाग में अधीनस्थ स्टाफ निम्न प्रकार होता है—

(१) अधीक्षक (Superintendent) (जिसे कि अब अनुभाग अधिकारी की माना जा रहा है)—वेतनक्रम रु० ३००-३००-८०० प्रतिमास, राजपत्रित श्रेणी प्रथम (Gazetted Class I)

(२) सहायक अधीक्षक (Assistant Superintendent)—वेतनक्रम रु० २७५-२५-५०० प्रतिमास श्रेणी द्वितीय।

(३) सहायक (Assistant)—वेतनक्रम रु० १६०-१०-३०० रु० अ० १५ रु० २० प्रतिमास अराजपत्रित श्रेणी द्वितीय (Non-Gazetted Class II)

(४) उच्च सभाग (Upper Division Clerk)—वेतनक्रम रु० ८०-५-१२० रु० अ०-८ २००-१०/२-२०० मासिक।

(५) निम्न सभाग लिपिक (Lower Division Clerk)—वेतनक्रम रु० ६०-३-८१ रु० अ० ४-१२५ ५-१३० पदक्रम तृतीय।

(अ) अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार विभाग (Department of International Trade)

७ इस्पात व भारी उद्योग मन्त्रालय (Ministry of Steel and Heavy Industries)

(अ) भारी उद्योग विभाग (Department of Heavy Industries)

८ रेल मन्त्रालय (Ministry of Railways)

९ परिवहन व संचार मन्त्रालय (Ministry of Transport and Communications)

(अ) परिवहन विभाग (Department of Transport)

(ब) नागरिक उड्डयन तथा संचार विभाग (Department of Civil Aviation and Communication)

१० श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय (Ministry of Labour and Employment)

११ खाद्य तथा कृषि मन्त्रालय (Ministry of Food and Agriculture)

(अ) खाद्य विभाग (Department of Food)

(ब) कृषि विभाग (Department of Agriculture)

१२ सिंचाई तथा विद्युत शक्ति मन्त्रालय (Ministry of Irrigation and Power)

१३ शिक्षा मन्त्रालय (Ministry of Education)

१४ स्वास्थ्य मन्त्रालय (Ministry of Health)

१५ वैज्ञानिक अनुसन्धान तथा सांस्कृतिक मामलों का मन्त्रालय (Ministry of Scientific Research and Cultural Affairs)

१६ सूचना व प्रसारण मन्त्रालय (Ministry of Information and Broadcasting)

१७ निर्माण-कार्य तथा गृह-निर्माण मन्त्रालय (Ministry of Works and Housing)

(अ) निर्माण-कार्य तथा गृह निर्माण विभाग (Department of Works and Housing)

(ब) पुनर्वासि विभाग (Department of Rehabilitation)

१८ सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय (Ministry of Community Development, Panchayat Raj and Cooperation)

१९ संसदीय मामलों का मन्त्रालय (Ministry of Parliamentary Affairs)

२० अणुशक्ति विभाग (Department of Atomic Energy)

विभागों व मन्त्रालयों की इनकी बड़ी मस्या से अन्तर्विभागीय समायोजन (Inter-department coordination) की समस्या का निहित होना स्पष्ट है। यह एक सामान्य शिकायत है कि भारत सरकार के मन्त्रालयों तथा विभागों में पारस्परिक समायोजन का अभाव है। यदि देश में कोयले का मालूम है तो ईंधन में सम्बन्धित मन्त्रालय देश तथा परिवहन मन्त्रालयों को यातायात की सुविधाओं के अभाव के लिए दापी उत्तराता है। इस तरह के उदाहरणों की कमी नहीं है। भारत जैसे एक मौन-कल्याणकारी देश में, जहाँ मन्त्रालय व विभागों की मस्या तीव्र गति से बढ़ रही है, यह आवश्यक है कि सरकार के सब प्रयोग हुक्मों में समायोजन हो तथा उनके कार्यों में दोहराव तथा अनिव्यापन न हो।

अब हम कुछ चुने हुए मन्त्रालयों के मण्डल तथा कार्यों का विवरण देंगे।

विदेश मन्त्रालय

(Ministry of Foreign Affairs)

यह मन्त्रालय निम्नलिखित विषयों में सम्बन्धित कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है —

- (१) विदेशी कार्य।
- (२) विदेशों के साथ सम्बन्ध।
- (३) भारत में विदेशी (Foreign), राजनयिक (Diplomatic) तथा कौंसुली अधिकारियों (Consular officers) को प्रभावित करने वाले सभी मामले।
- (४) भारत में निर्गमन (Migration from India), गमन (Passports) और वीजा (Visas) तथा भारत में बाहर के स्थानों की तीर्थयात्रा।
- (५) उत्तरी-पूर्वी सीमागत एजेंसी तथा नागा पहाड़ी तुलनात्मक क्षेत्र का प्रशासन।
- (६) संयुक्त राष्ट्र संघ (U N O), अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन, संघ तथा अन्य सम्मेलन।
- (७) भारतीय विदेश सेवा।
- (८) विदेशी प्रचार (Foreign Publicity)।
- (९) राष्ट्रवेत्तरी तथा भारत की अन्य भूतपूर्व कालोमी अग्निवो का प्रशासन।
- (१०) विदेशों में स्थित राजदूतवासों (Embassies) तथा कौंसुलवासों (Consulates) में नियुक्तियाँ।
- (११) विदेशों के साथ संधियाँ (Treaties) तथा करार (Agreements)।

यह मन्त्रालय निम्नलिखित विधियों अथवा कानूनों (Laws) के प्रशासन के लिए उत्तरदायी है—

- (क) भारतीय देशान्तरागमन अधिनियम, १९२० (The Indian Emigration Act, 1922)।

- (ख) पारस्परिकता अधिनियम, १९४३ (The Reciprocity Act, 1943) ।
- (ग) बन्दरगाह हज समिति अधिनियम, १९३२ (The Port Haj Committee Act 1932) ।
- (घ) भारतीय तीर्थयात्रा जलयान नियम (The Indian Pilgrim Ships Rules) ।
- (ङ) तीर्थयात्री सुरक्षण अधिनियम, १८८७ (बम्बई) (The Protection of Pilgrims Act) ।
- (च) मुस्लिम तीर्थयात्री सुरक्षण अधिनियम, १८९६ (बंगाल) ।

यह मन्त्रालय ससार भर में राजनयिक (Diplomatic) तथा कौंसली कार्यालयों (Consular offices) को काममें रखता है। इस मन्त्रालय में ८५ अनुभाग (Sections) हैं जिनमें ३८ तो प्रशासनिक (Administrative) हैं और ४७ प्रादेशिक (Territorial) तथा तकनीकी (Technical) । ये अनुभाग निम्नलिखित १२ सभागों (Divisions) में वर्गीकृत किये हैं ।

१ अमेरिकन सभाग (American Division)—उत्तरी तथा दक्षिणी अमेरिका के देश और विदेशी सहायता ।

२ पश्चिमी सभाग—संयुक्त राष्ट्र (United Nations) तथा योरोप (यूनाइटेड किंगडम तथा भारत में विदेशी बस्तियों को छोड़कर) ।

३ पूर्वी सभाग—चीन, जापान, कोरिया, भूटान, उत्तरपूर्वी सीमान्त एजेन्सी तथा नागा पहाड़ी—सुपेनसंग क्षेत्र ।

४ दक्षिणी सभाग—पश्चिमी एशिया तथा दक्षिणी पूर्वी एशिया, उत्तरी अफ्रीका, पुडान, अफगानिस्तान, ईरान, ब्रह्म, श्रीलंका पारपत्र (Ceylon passports) और व्हिस्क-एशियन अफ्रीकन तथा कोलम्बो शक्ति सम्मेलन (Visas-Asian-African and Colombo Power Conferences) ।

५ अफ्रीका सभाग—अफ्रीका, ब्रिटेन तथा उपनिवेश (Colonies) (उत्तरी अफ्रीका तथा सूडान के अलावा अफ्रीका) ।

६ पाकिस्तान सभाग (Pakistan division) ।

७ नयाचार सभाग (Protocol division)—नयाचार, कौंसली कार्य (Consular work) तथा देशान्तरवास (Emigration) ।

८ प्रशासन सभाग (Administration Division)—विदेश स्थित भारतीय मिशनो में तथा प्रधान कार्यालयों (Headquarters) में प्रशासन (अर्थात् कर्मचारी वर्ग तथा गृह सम्बन्ध) स्थापना सम्बन्धी मामले (Establishment matters), वण्ट तथा लेखे, सामान्य प्रशासकीय मामले, ससद कार्य ।

९ विदेशी प्रचार सभाग ।

१० विदेशी सेवा निरीक्षक-वर्ग (Foreign Service Inspectorate) तथा अपहृत व्यक्ति (Abducted persons) ।

११ ऐतिहासिक सभाग ।

१२. उत्तरी सभाग यह सभाग उत्तरी सीमा तथा चीन के साथ सम्बन्धों के बारे में व्यवहार करता है ।

विदेश मन्त्रालय के अधीनस्थ कार्यालय निम्न प्रकार हैं—

(क) देशान्तरवास संस्थान (Emigration Establishments)

(ख) उत्तरी पूर्वी सीमान्त एजेंसी

(ग) नागा वहाडी-नुएन्साय क्षेत्र

(घ) महानिरीक्षण का कार्यालय (Office of the Inspector General),

माताम राइफल ।

मन्त्रालय के सहायक वक्ता (स्टाफ) की कुल संख्या इस प्रकार है—

सचिवानय (Secretariat) १४१२

अधीनस्थ कार्यालय (Subordinate offices) —४४११

राजदूतावास (Embassies) हाई कमिशन (High Commissions), दूतावास (Legations) विशिष्ट विभाग तथा महा-बीसलावास (Consulates-General)

६६० अन्य—७८

स्वयं प्रधान मंत्री (Prime Minister) ही इस विभाग के कार्यकारी (Incharge) हैं और इस बात की बहुत कम सम्भावना है कि सिविल सेवक (Civil servants) भारत की विदेश नीति के सिद्धान्तों पर कोई बड़ा प्रभाव डालने में समर्थ हो सकेंगे ।

किसी विदेश मन्त्रालय की कार्य प्रणाली के बारे में लिखते हुए श्री ए० डी० गोरवाला ने कहा कि कोई भी अनुभवी व्यक्ति, जो कि कई दिल्ली में विदेश-कार्य मन्त्रालय अथवा हमारे कुछ प्रमुख राजदूतावासों (Embassies) तथा बीसलावासों (Consulates) का भ्रमण करे ला नेहरू की प्रभावशाली योग्यता की कमी को स्पष्ट देख सकता है । वहाँ बहुत व्यक्ति बड़ा कार्य करते हैं । बहुत कम ही व्यक्ति ऐसे होते हैं जो उस देश की भाषा को सीखने का कष्ट उठाते हैं जहाँ की उनकी नियुक्ति हुई है । 'व्यर्थ की दिखावट तथा ऊँचे रहन-सहन पर बहुत धन का अपव्यय किया जाता है । एक अच्छे प्रवासक को काफी समय पट्टे हो इन हानिकारक स्थितियों से छुटकारा पाकर अपनी शासन-व्यवस्था का कुशल बना लेना चाहिये या । नेहरू के अधीन ये सब गड़बड़ें तथा भूलें केवल होती ही नहीं हैं अपितु समय बीतने के साथ इनकी स्थिति और भी बदतर होती जाती है ।"¹

गृह अथवा स्वराष्ट्र मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs)

गृह विभाग (Home Department) का सम्बन्ध देश में कानून व व्यवस्था (Law and order) बनाये रखने से है । यह अग्रलिखित बातों से सम्बन्धित है—

१ लोक सेवामें (Public services)

२ लोक सुरक्षा (Public security)

३ केन्द्र द्वारा शासित क्षेत्रों का प्रशासन, अदमास तथा निम्नोच्च द्वीपगमूह राज्या की प्रशासनिक, वित्तीय तथा आर्थिक समस्याय ।

४ विदेशी (Foreigners), नागरिकता (Citizenship) राष्ट्रीयता (Nationality) समाचार पत्र सम्बन्धी कानून (Press laws) आदि ।

५ मुद्रणालयों, पुस्तकों तथा समाचार पत्रों के विच्छेद की जाने वाली कार्यवाही से सम्बन्धित कानून का प्रशासन ।

६ समुद्र सीमावर अधिनियम (Sea Customs Act) के अन्तर्गत पुस्तकों तथा अन्य प्रकारों के भारत में आयात पर प्रतिबन्ध ।

७ इसका सम्बन्ध केन्द्रीय सेवाओं (Central Services) से है । यह उनकी सेवा की शर्तें निर्धारित करता है । यह सघीय लोक सेवा आयोग (Federal Public Service Commission) से व्यवहार करता है ।

८ इसका सम्बन्ध राष्ट्रपति (President), उपराष्ट्रपति (Vice-president), मन्त्रियों (Ministers), उपमन्त्रियों तथा राज्यपालों (Governors) के भत्तों (Allowances), विशेषाधिकारों (Privileges) व वेतनों से, उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) के मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) व अन्य न्यायाधीशों (Judges) की तथा उच्च न्यायालयों (High Courts) के मुख्य न्यायाधीश व अन्य न्यायाधीशों की नियुक्तियों एवं सेवा की शर्तों से, पूर्वता अधिनियम (Warrant of precedence), राष्ट्रीय ध्वज (National Flag) तथा राष्ट्रपति व राज्यपालों के भण्डों से भी है ।

९ इस मन्त्रालय का सम्बन्ध भारत सरकार तथा भूतपूर्व भारतीय रियासतों के शासकों के मध्य के विलय तथा पारस्परिक करारों के प्रपत्र (Instruments of accession and covenants) के विषय में उत्पन्न मामलों से है जिनके अन्तर्गत प्रिवी पर्स (Privy purses), इन शासकों की व्यक्तिगत सम्पत्तियों का निपटारा तथा इनके सम्बन्धियों (Relatives) को दिये जाने वाले भत्ते भी हैं ।

१० यह कुछ अन्य विविध कार्य भी करता है जिनमें जनगणना (Census) नागरिक प्रतिरक्षा (Civil defence) तथा हवाई हमले में बचन के उपाय (Air Raid precautions) हैं ।

११ यह माउन्ट अबू (Mount Abu) में पुलिस प्रशिक्षण स्कूल (Police Training School) चलाता है ।

१२ भारत में देशव्यापी स्तर पर अपराधों की गतिविधियों के सम्बन्ध में सूचनाएँ एकत्रित करने तथा उनका सूक्ष्म परीक्षण करने के लिए यह केन्द्रीय गुप्तचर विभाग (Central Intelligence Department) (C I D) रखता है ।

मन्त्रालय निम्नलिखित १४ सहायो (Divisions) में बंटा हुआ है और प्रत्येक सहाय एक उपसचिव (Deputy Secretary) के अधिकार में है—

- १ विदेशी (Foreign)
- २ प्रशासनिक सतृकता (Administration Vigilance)
- ३ स्थापना (Establishment)
- ४ लेखे (Accounts)
- ५ प्रशिक्षित भारतीय सेवाएँ
- ६ संघीय प्रदेश (Union Territories)
- ७ प्रशासन
- ८ सेवाएँ (Services)
- ९ न्यायिक (Judicial)
- १० नियोजन (Planning)
- ११ कन्द्रीय सेवाएँ
- १२ सकदकालीन सहायता (Emergency Relief)
- १३ पुलिस
- १४ पुलिस, तथा विदेशी (Foreigners) ।

इस मन्त्रालय के सलग्न कार्यालय (Attached officers) इस प्रकार हैं—

- (१) संघीय लोकसेवा आयोग (Union Public Service Commission)
- (२) केन्द्रीय गुप्तचर आयोग (Central Intelligence Bureau)
- ३ भारतीय प्रशासन सेवा प्रशिक्षण स्कूल
- (४) परिगणित जातियों (Scheduled Castes) तथा अनुसूचित जातियों के लिए आयुक्त (Commissioner)
- (५) महा रजिस्ट्रार कार्यालय (Office of the Registrar-General)
- (६) देहली विशिष्ट पुलिस संस्था : Delhi Special Police Establishment)

इसके अधीनस्थ कार्यालय (Subordinate officers) इस प्रकार हैं—

- १ समन्वय निर्देशालय (Directorate of Co-ordination) (पुलिस बेनार का तार) ।
- २ सचिवालय प्रशिक्षणशाला (Secretariat Training School) ।
- ३ केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण कालिज, माउन्ट भावु ।
- ४ राष्ट्रीय अग्नि सेवा कालिज, रामपुर (National Fire Service College, Rampur)
- ५ केन्द्रीय सरकारी राजकोष, त्रिवेन्द्रम (Central Government Treasury Trivandrum) ।
- ६ केन्द्रीय रक्षित पुलिस (Central Reserve Police) ।

यह मन्त्रालय घनेक केन्द्रीय सलाहकार मण्डल (Central Advisory Boards) भी रखता है, जैसे आदिम जाति कल्याण मण्डल (Tribal Welfare Board), हरिजन कल्याण मण्डल (Harijan Welfare Board) आदि ।

प्रतिरक्षा मन्त्रालय (Ministry of Defence)

वर्तमान युग में, प्रत्येक देश का प्रतिरक्षा विभाग उसके लिए बड़ा महत्वपूर्ण होता है । इसके मुख्य कार्य इस प्रकार हैं—

(क) भारत की प्रतिरक्षा तथा उससे सम्बन्धित प्रत्येक भाग, जिसमें कि प्रतिरक्षा की तैयारी तथा ऐसे समस्त कार्य सम्मिलित हैं जो कि युद्धकाल में प्रतिरक्षा के लिए, तथा उसकी समाप्ति के पश्चात् सेना भंग करने के कार्य में सहायक सिद्ध हों, तथा समुद्रीय भूभाग (Marine Surveys) और नौसंचिबहन (Navigation) के खतरी से सम्बन्धित मामले ।

(ख) स्थल सेना, नौसेना और वायुसेना तथा सभ्य सशस्त्र सेनाओं का निर्माण, जिसके अन्तर्गत राष्ट्रीय छात्र सेना (National Cadet Corps), सहायक छात्र सेना (Auxiliary Cadet Corps), प्रादेशिक सेना (Territorial Army) तथा लोक सहायक सेना (Lok Sahayak Sena) हैं ।

(ग) छावनीयों (Cantonments) का निर्माण, छावनी क्षेत्रों का सीमा निर्धारण, ऐसे क्षेत्रों में स्थानीय स्वशासन, छावनी बोर्डों का संचालन तथा भूकानों की व्यवस्था का नियमन जिसमें ऐसे क्षेत्रों में किराये का नियन्त्रण भी सम्मिलित है ।

(घ) स्थल सेना, नौसेना तथा वायुसेना का निर्माण कार्य जिसके अन्तर्गत आर्टिलेरी फैंडरिया भी हैं ।

(ङ) प्रतिरक्षा सेवाओं के लिए सम्पत्ति (Property) का अधिग्रहण (Acquisition) अथवा अभियान (Requisition) । सन् १९५० के सरकारी भूगृहादि (निष्कासन) अधिनियम [Government Premises (Eviction) Act] के अन्तर्गत (प्रतिरक्षा सेवाओं के) सरकारी स्थानों के अनधिकृत प्रयोगकर्ताओं का वहाँ से निष्कासन ।

(च) सघीय अभिकरण तथा संस्थाएँ (Union agencies and institutions)

(झ) सशस्त्र सेनाओं के कर्मचारी-वर्ग के व्यवसायिक अथवा तकनीकी प्रशिक्षण के लिए ।

(ब) सेनाओं व प्रतिरक्षा विज्ञान संगठन (Defence Science Organisation) के सम्बन्ध में विशिष्ट अध्ययन अथवा अनुसंधान (Research) की उन्नति के लिए ।

इस मन्त्रालय के सचिवालय (Secretariat) की कुछ मुख्य शाखाएँ (Branches) हैं—

- १ आर्डिनेन्स शाखा (Ordinance)
- २ एडजुटेंट जनरल की शाखा (Adjutant General Branch)
- ३ वायु शाखा (Air Branch)
- ४ वेतन तथा पेंशन शाखा
- ५ सामान्य स्टाफ शाखा (General Staff Branch)
- ६ समन्वय शाखा (Co-ordination Branch)
- ७ सावधानी या सतर्कता शाखा (Vigilance Branch)
- ८ नौसेना शाखा (Navy Branch)
- ९ कर्मचारीवर्ग शाखा (Personnel Branch)
- १० पंजीकरण शाखा (Registration Branch)
- ११ कर्मचारी सम्पर्क शाखा (Personnel Relations Branch)
- १२ क्वार्टर मास्टर जनरल की शाखा (Quartermaster General's Branch)
- १३ प्रशासन शाखा (Administration Branch) ।

हवल सेना, नौसेना तथा वायु सेना के प्रधान कार्यालय यथवा सहर मुख्यालय (Headquarters) इस मन्त्रालय से सलग्न होते हैं । देश की प्रतिरक्षा से सम्बन्ध रखने वाली तीन महत्वपूर्ण समितियाँ निम्नलिखित हैं—

- १ रक्षा परिषद् की प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee of the Cabinet) ।
 - २ प्रतिरक्षा मन्त्री की (अन्तर्सेवा) समिति ।
 - ३ स्टाफ के प्रमुखों की समिति (Chiefs of staff Committee) ।
- ये समितियाँ महत्वपूर्ण प्रतिरक्षा सम्बन्धी मामलों का निर्णय करती हैं ।

वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance)

इस मन्त्रालय का सम्बन्ध केन्द्र सरकार (Central Government) के वित्त के प्रशासन से है । वह सम्पूर्ण देश को प्रभावित करने वाले वित्तीय मामलों से व्यवहार करता है । इसका सम्बन्ध देश के लिए आवश्यक धन्य (Revenue) प्राप्त करने से है । यह भारत सरकार के सम्पूर्ण खर्च का निबन्धन करता है ।^१

¹ Also refer to Chapter on 'Ministry of Finance—the part on 'Financial Administration.'

इस प्रकार भारत सरकार के महत्वपूर्ण कार्य सगभग बीस मन्त्रालय विभागों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं।¹

सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय (Ministry of Community Development, Panchayati Raj and Cooperation)

योजनाओं को सफल बनाने, सर्वसाधारण में सामुदायिक एकता की भावना पैदा करने तथा राष्ट्रनिर्माण के कार्यों में उन्हें सक्रिय भाग लेने की प्रेरणा देने के लिए भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया था। भारत की केन्द्रीय सरकार ने इस कार्यक्रम की रूपरेखा निर्धारित की, इसकी मुख्य-मुख्य वित्तीय जिम्मेदारियाँ स्वयं सम्भाली तथा राज्य सरकारों को इस कार्यक्रम को मनाने और क्रियान्वित करने के लिए प्रेरित किया। निस्सन्देह इस कार्यक्रम के सभी विषय, जैसे, कृषि, पशु प्ररक्षण, स्वास्थ्य, शिक्षा इत्यादि राज्यों के ही विषय हैं। किन्तु इस कार्यक्रम की रूप-रेखा का निर्धारण तथा इसके विकास का निर्देशन केन्द्रीय सरकार ने ही किया।

केन्द्रीय सरकार के कार्य क्षेत्र में सामुदायिक विकास कार्यक्रम सम्बन्धी सभी नीतिविवेक प्रश्नों (Policy questions) की जिम्मेदारी है। राज्यों के विकास खण्डों की सहायता तय करना, खण्डों के व्यय की मोटी-मोटी रूप रेखा तय करना तथा कार्यक्रमों के व्यय में केन्द्र का हिस्सा तय करना, जिसके लिए कुछ पूर्व-निर्धारित सिद्धान्त हैं, केन्द्र का दायित्व है। कार्यक्रम को लागू करने की जिम्मेदारी राज्यों की है।

३१ मार्च १९५२ को इस कार्यक्रम को क्रियान्वित करने के लिए एक 'सामुदायिक योजना प्रशासन (Community Projects Administration) की स्थापना की गई थी। यह संगठन एक 'प्रशासक' (Administrator) की अध्यक्षता में स्वतन्त्र रूप से कार्य करता था तथा ईश्वर कार्य सम्पूर्ण भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को नियोजित करना, निर्देशित करना तथा समायोजित करना था। इसके कार्य की देख-रेख के लिए योजना आयोग की एक केन्द्रीय समिति भी थी। १८ सितम्बर १९५६ को इस 'प्रशासन' को सामुदायिक विकास सम्बन्धी मन्त्रालय में मिला लिया गया।²

1 सभी मन्त्रालयों के विस्तृत अध्ययन, उनके कार्यों तथा संगठन के लिए लोक-प्रशासन की भारतीय संस्था (Indian Institute of Public Administration) नई दिल्ली का 'भारत सरकार का संगठन' नामक लेख देखिये (सितम्बर, १९५८)।

2 The subject of Panchayats was transferred to the Ministry of Community Development with effect from March 10 1950. The subject of Co-operation was transferred to the Ministry of Community Development with effect from December 30 1953.

मन्त्रालय का संगठन (Organization of the Ministry)

सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय के दो विभाग हैं—

(घ) सामुदायिक विकास तथा पंचायती राज विभाग (Department of Community Development and Panchayati Raj)

(व) सहकारिता विभाग (Department of Cooperation)

प्रथम विभाग के निम्नाविषय विषय हैं—

१ ग्राम्य सामुदायिक विकास कार्यक्रम

२ पंचायती राज

३ सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा पंचायती राज घान्दोलन से सम्बन्धित सरकारी अधिकारियों तथा गैर सरकारी व्यक्तियों का प्रशिक्षण (Training) तथा उनकी विचारधारा में अनुकूलन (Orientation) ।

४ सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा पंचायती राज सम्बन्धी अध्ययन तथा शोध कार्य ।

प्रारम्भ में, केन्द्रीय सरकार का यह मन्त्रालय एक तरफ केन्द्रीय मंत्रियों तथा दूसरी तरफ राज्यों के विकास प्रायुक्तों एवं राज्य सरकारों के मध्य एक 'सम्पर्क संस्था' (Liaison agency) के रूप में था । सरकार की धारणा यह थी कि "ग्रामों के सामाजिक जीवन को परिवर्तित करने के लिए सामुदायिक विकास एक साधन है तथा ग्राम विस्तार सेवा (National Extension) एक यन्त्र है ।" इस मन्त्रालय ने एक विस्तार सेवा संगठन (Extension Organization) निर्मित करने में सहायता दी तथा योजना को क्रियान्वित करने के लिए मन्त्रालयों व विभागों के लिए एक समायोजन यन्त्र (Coordinating machinery) का काम किया । बलवंत राय मेहता समिति, जिसने सामुदायिक विकास योजना पर कुछ वर्ष पूर्व पुनर्विचार किया था, ने भी इस मन्त्रालय को विभिन्न विकास कार्यों के समायोजन का काम सौंपने की ही सिफारिश की । समिति का विचार था : 'कृषि, सामाजिक शिक्षा, स्वास्थ्य, ग्रामीण उद्योग इत्यादि क्षेत्रों में जो भी कार्य केन्द्रीय सरकार को करना हो, वह सम्बन्धित मन्त्रालयों द्वारा किया जाना चाहिए तथा सामुदायिक विकास मन्त्रालय को विकास खण्डों में केवल उन मन्त्रालयों के कार्यों का समायोजन करना चाहिए ।' इस समिति ने यह भी सिफारिश की कि सामुदायिक विकास मन्त्रालय को ही पंचायती राज तथा सहकारिता के विषय भी सौंप देने चाहियें । उपरोक्त सिफारिश को सरकार ने स्वीकार करके उपरोक्त विषय भी इस मन्त्रालय को हस्तांतरित कर दिये हैं ।

क्या वास्तव में केन्द्रीय स्तर पर सामुदायिक विकास के लिए एक पृथक् मन्त्रालय होना चाहिये ? सामुदायिक विकास राज्यों का विषय है । फिर केन्द्र में इसके लिए एक पृथक् मन्त्रालय की क्या आवश्यकता है ? श्री बी० मुर्जी के अनुसार इस मन्त्रालय का काम "सामुदायिक विकास की विचारधारा (Ideology) का प्रचार व

प्रसारण करना तथा ग्रामीण विकास की समस्याओं पर दूसरों का ध्यान केन्द्रित करना होना चाहिए।¹

सामुदायिक विकास कार्यक्रम को राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय योजनाओं से सम्बद्ध तथा सहायोजित करना अनिवार्य है। सामुदायिक विकास मंत्रालय का कार्य राष्ट्रीय स्तर पर नीति निर्धारित करके अन्य सभी स्तरों पर कार्यक्रम के निष्पादन में समन्वय लाना है। राष्ट्रीय स्तर पर दिग्दर्शन (Guidance) के लिये इस प्रकार के मंत्रालय का होना आवश्यक है।²

1 B Mukerjee *Community Development in India* Orient Longmans, New Delhi, 1961, page 170

2 Also refer to B Mukerjee, *Community Development in India* Orient Longmans Ltd., 1961. S. K. Dey, *Community Development A Chronicle 1954-1961*, Publications Division, Government of India, New Delhi, Hari Kishore Jain *Community Development Programme in India* The Bangalore Printing and Publishing Co. Ltd., Bangalore, Government of India Estimates Committee 1956-57 Thirty Eighth Report on Ministry of Community Development (Community Projects Administration), New Delhi Lok Sabha Secretariat, December 1956, Estimates Committee, Fortieth Report on Ministry of Community Development (Community Projects Administration), Part II, New Delhi Lok Sabha Secretariat, December, 1956, Estimates Committee, Forty-Second Report on Ministry of Community Development (Community Projects Administration), Part III, Lok Sabha Secretariat, December, 1956

ब्यूरो तथा मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन

The Bureau And Board or Commission Types of Organization

(एक वनाम अनेक अध्यक्ष) (The Single vs. Plural Head)

विभागीय संगठन के आधार की समस्या का विवेचन करने के पश्चात् प्रत्येक विभाग (Department) की अध्यक्षता (Head ship) का प्रश्न सामने आता है। विभाग के कुशल संचालन में विभागाध्यक्ष (Head of the Department) अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग भूता करता है। यदि कोई एक व्यक्ति विभाग का अध्यक्ष होता है तो वह ब्यूरो प्रणाली का संगठन (Bureau Type of Organization) कहलाता है। विभिन्न देशों में सामान्यतया यही पद्धति अपनाई जाती है। इसमें विभाग के निर्देशन (Direction) तथा निरीक्षण का दायित्व एक ही व्यक्ति के हाथों में निहित रहता है। केन्द्र सरकार में हम देखते हैं कि एक मंत्री (Minister) ही विभाग का अध्यक्ष होता है। उदाहरणतः, प्रतिरक्षा मंत्री (Minister for Defence) प्रतिरक्षा विभाग का अध्यक्ष होता है तथा रेल मंत्री रेलवे विभाग का अध्यक्ष होता है, आदि। यदि विभाग के निर्देशन तथा निरीक्षण का दायित्व कई व्यक्तियों में बाँट दिया जाता है तो उसे मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन (Board of Commission type of Organization) कहा जाता है। यदि विभाग का निर्देशन तथा निरीक्षण करने की शक्ति (Authority) अनेक व्यक्तियों में निहित होती है तो उसे अनेक अध्यक्ष (Plural Head) या मण्डल अथवा आयोग प्रणाली के संगठन की संज्ञा दी जाती है। भारत में हमारे यहाँ केन्द्रीय राजस्व मण्डल (Central Board of Revenue) है जो कि आय-कर (Income tax), सीमा कर (Customs) तथा भावकारी (Excise) विभागों का नियंत्रण करता है। केन्द्रीय राजस्व मण्डल में आजकल पाँच सदस्य हैं तथा वे आय-कर, सीमा कर तथा भावकारी विभागों की अध्यक्षता करते हैं। इस प्रणाली का एक अन्य उदाहरण रेलवे बोर्ड है। इसका एक सभापति (Chairman) तथा चार अन्य सदस्य हैं। यह भारत सरकार के एक मन्त्रालय के रूप में कार्य करता है और रेलों के संचालन, स्थापना, निर्माण तथा नियमों के सम्बन्ध में केन्द्र सरकार की सभी शक्तियों का प्रयोग करता है। इस प्रकार, जब एक विभाग के

नियन्त्रण की सत्ता एक ही व्यक्ति में निहित होती है तो उसे ब्यूरो पद्धति (Bureau System) कहा जाता है, और जब सत्ता एक से अधिक व्यक्तियों के हाथों में निहित रहती है, तो उसे मण्डलीय अथवा आयोग पद्धति कहा जाता है। कभी-कभी मण्डल (Board) तथा आयोग (Commission) के बीच भेद किया जाता है। यह कहा जाता है कि "मण्डल" उन सदस्यों का समुदाय है जिन्हें अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले विषयों पर सामूहिक रूप से कार्य करने की कक्षा मिलती है। आयोग उन सदस्यों का समुदाय है जिनका कार्य न केवल मण्डल के रूप में सामूहिक रूप से कार्य करना है, अपितु किये जाने वाले प्रशासनिक कार्य की निष्पत्ति के लिए स्थापित समितियों के अध्यक्षों के रूप में पृथक्-पृथक् कार्य करना भी है।¹

स्पष्ट आयोग का सर्वोत्तम उदाहरण आयोग के आधार पर संगठित नगर-पालिका शासन (Municipal Government) है। नगरपालिका के सदस्य केवल मण्डल के रूप में सामूहिक रूप से ही कार्य नहीं करते अपितु मण्डल की इकाइयों के पृथक्-पृथक् अध्यक्षों के रूप में भी कार्य करते हैं। एवं सदस्य स्वास्थ्य अनुभाग (Health section) का अध्यक्ष होता है, दूसरा शिक्षा अनुभाग का अध्यक्ष होता है, आदि-आदि। परन्तु मण्डल तथा आयोग की शर्तें बदल-बदल करते हुए प्रयोग की जाती हैं। जब एक विभाग की अध्यक्षता एक से अधिक व्यक्तियों में निहित होती है तो इसे मण्डल अथवा आयोग पद्धति कहा जाता है।

ब्यूरो प्रणाली के संगठन के लाभ

(Advantages of the Bureau Type of Organization) :

१. यदि किसी संगठन में शीर्ष निर्माण तथा शीर्ष कार्रवाई किये जाने की आवश्यकता होती है तो उसके लिए एक अध्यक्ष (Single head) की योजना ही ठीक रहती है। एक व्यक्ति, व्यक्तियों के समुदाय की अपेक्षा, अधिक शीघ्रता से निर्णय कर सकता है।
२. इन प्रणाली के अन्तर्गत संगठन में उद्देश्य की एकता बनी रहती है।
३. एक व्यक्ति विभाग की नीतियों के निष्पादन में अपनी पूरी शक्ति लगा देता है।
४. जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है तो उस विभाग में अधिक भ्रष्टी प्रकार से अनुशासन कायम रखा जा सकता है।
५. संगठन की ब्यूरो प्रणाली के अन्तर्गत, उत्तरदायित्व (Responsibility) बिल्कुल स्पष्ट होता है तथा उनका स्थान-निर्धारण (Location) सरलता के साथ कर दिया जाता है।
६. जब विभाग का कार्य नैतिक (Routine) प्रकृति का होता है तो एक अध्यक्ष की योजना भ्रष्टी प्रकार कार्य करती है।

७. यदि विभाग के कार्य की तकनीकें (Techniques) तथा स्तर अच्छी प्रकार विकसित हैं और यदि उन्हे जनता का विश्वास प्राप्त है, तो उस विभाग के लिए एक अध्यक्ष पदवति ही अपनाई जानी चाहिये ।

८. ब्यूरो प्रणाली की अध्यक्षा (Hardship) निम्नव्ययी भी होती है क्योंकि इसमें केवल एक ही व्यक्ति के अनुपालन (Maintenance) पर धन व्यय किया जाता है ।

९. जब विभाग की नीतियाँ तथा उद्देश्य स्पष्टतः निर्धारित होते हैं और केवल कार्य क्रियान्वित करने की ही आवश्यकता रहती है तो उस स्थिति में एक अध्यक्ष प्रणाली ही अपनाई जानी चाहिये ।

१०. यदि विभाग के कार्य-संबन्धन के लिए एक ही व्यक्ति उत्तरदायी है तो यह स्वाभाविक है कि वह बड़े उत्साह, शक्ति तथा लगन से कार्य करेगा । वह अपना पूरा ध्यान विभाग के कार्य में ही लगा देगा ।

११. एलेक्जेंडर हैमिल्टन (Alexander Hamilton) ने एक प्रस्तावक पद्धति के गुणों को इन शब्दों में व्यक्त किया है, "प्रशासन के प्रत्येक विभाग में एक अध्यक्ष का होना प्रत्यधिक अधिमान्य (Preferable) है । उसमें हमें अधिक ज्ञान, अधिक क्रियाएँ व अधिक उत्तरदायित्व का भवसर प्राप्त होगा, और साथ ही साथ प्रशस्तन में अधिक लगन और सावधानी भी बरती जायेगी ।"¹

मण्डल अथवा आयोग या बहुत प्रणाली की अध्यक्षता के लाभ
(Advantages of Board or Commission or Plural Type of Headship) .

१. जहाँ कार्य नैतिक प्रकृति का नहीं होता, अपितु उस पर विचार करने व विवेक का उपयोग करने की आवश्यकता होती है तथा जहाँ नीति का निर्माण करने की आवश्यकता होती है, वहाँ के लिए बहुत अथवा अनेक अध्यक्ष (Plural head) पद्धति ही अपनाई जानी चाहिये ।

२. जब एक विभाग को ऐसे नियम तथा विनियम (Rules and regulations) बनाने होते हैं जो कि कानून के सहज शक्ति रखते हैं अथवा लोगों के व्यक्तिगत अधिकारों को प्रभावित करते हैं तो उसके लिये मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन ही अच्छा रहता है ।

३. जब विभागों को कुछ अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) कार्य सम्पन्न करने पड़ते हैं, जिनमें कि उन्हें सरकारी तथा व्यक्तिगत अधिकारों को प्रभावित करने वाले मामलों पर निर्णय देने होते हैं तो मण्डल अथवा आयोग पद्धति का संगठन ही अधिक उपयुक्त रहता है । ऐसे कार्यों को सम्पन्न करने के लिये शांत विचार तथा विवेक की आवश्यकता होती है । ऐसे कर्तव्यों को पूरा करने का कार्य केवल एक ही व्यक्ति के सुपुंरं नहीं किया जाना चाहिए जिनसे लोगों के अधिकार प्रभावित होते हो ।

¹ The works of Alexander Hamilton (J C. Hamilton Ed) I , 154-5, September, 3 1780

४ यदि किसी संगठन के द्वारा विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व किया जाना हो तो उसके लिये मण्डल प्रथमा आयोग प्रणाली ही अपनाई जानी चाहिये। उदाहरणतः श्रम विवाचन तथा सुनह मण्डली (Labour Arbitration and Conciliation Boards) में मालिकों श्रमिकों तथा सरकार का प्रतिनिधित्व किया जाता है अतः उनके लिए आयोग पद्धति के संगठन का उपयोग किया जाता है।

५ मण्डल प्रथमा आयोग प्रणाली के संगठन में चूंकि सभी बड़े दलों (Parties) को प्रतिनिधित्व दे दिया जाता है अतः उसमें दलीय राजनीति (Party politics) का उत्पन्न कम हो जाता है। ऐसे संगठनों को निर्दलीय (Non partisan) बनाने के लिए, उन्हें सबदलीय (All partisan) बना दिया जाता है।

६ यदि किसी प्रशासन को किसी भी प्रकार के बाहरी दबावों से बचाना है तो उसके लिए मण्डलीय प्रणाली ही उपयुक्त रहती है। उदाहरणतः लोक सेवा आयोगों (Public Service Commissions) में अनेक सदस्य होते हैं अतः इनको बाहरी दबाव प्रभावित नहीं कर सकते।

७ यदि कोई प्रशासनिक क्रिया इतनी विवादास्पद हो जाये कि उसके बारे में समाज परस्पर विरोधी विचारों में बंट जाय तो विरोधी विचारों वाले वर्गों को मण्डलों में प्रतिनिधित्व दिया जाना चाहिये जिससे कि वे अपने हितों की रक्षा कर अपनी इच्छा सन्तुष्ट कर सकें।

८ मण्डलीय प्रणाली अनेक व्यक्तियों को एक साथ एक मेज पर इकट्ठा करती है। अतः अनेक मस्तिष्क (Minds) एक मस्तिष्क की अपेक्षा अधिक प्रचष्टी प्रकार से सोचते हैं तथा निर्णय करते हैं।

९ यह प्रणाली समाज के विभिन्न वर्गों के बीच अधिक सहयोग उत्पन्न करती है।

१० मण्डलीय प्रथमा आयोग प्रणाली का उपयोग ऐसे किसी भी अधिकरण (Agency) के लिए किया जाना चाहिये जिससे व्यापक विवेकपूर्ण प्रथमा नियंत्रित शक्तियों का उपयोग करने के लिए कहा जाय और जो शक्तियाँ निजी व्यक्तियों प्रथमा सम्पत्ति के महत्वपूर्ण हितों को प्रभावित करती हो।

मण्डलीय पद्धति की हानियाँ

(Disadvantages of Board System)

१ जब अनेक व्यक्ति एक विभाग की अध्यक्षता करते हैं तो उस संगठन में किसी भी प्रकार के आदेश की एकरता (Unity of command) नहीं स्थापित की जा सकती। इससे संगठन में एकीकरण तथा उत्तरदायी निर्देशन के प्रभाव की सम्भावना रहती है।

२ जब अनेक व्यक्ति सामूहिक रूप से कार्य करते हैं तो व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का निर्धारण नहीं किया जा सकता।

३ मण्डलीय पद्धति में किये जाने वाले अनेक निर्णय विभिन्न हितों (Different interests) के मध्य हुए समझौते (Compromise) पर आधारित होते हैं। समझौते द्वारा किये गये निर्णय सदा ही विवेकपूर्ण नहीं होते। यह ही सचता है कि कोई समझौता सभी सदस्यों के स्वार्थपूर्ण हितों के बीच हुआ हो भयवा वह स्वार्थ विचारों का समझौता हो सकता है। और, किसी भी समूह के कुशल संचालन के लिए यह स्थिति बहुत बुरी है।

४ मण्डलीय प्रणाली से वाय में देरी होने की सम्भावना रहती है।

५ मण्डलीय प्रणाली से बर्तनारिया म दनीय राजनीति को प्रोत्साहन मित मरता है। सदस्या के बीच मारभेद होने के कारण, यह हा मरता है कि बर्तनारी दलबन्दी गुरु कर हैं।

६ विभागीय वायों के बीच तथा मजिय प्ररुध के लिए आयोग प्रणाली उपयुक्त नहीं है।

७ मण्डल के सदस्यों में वर्गीय भावना (Team spirit) का अभाव होने तथा अरु मरभेद होने के कारण समूह में अनुमामनहीनता उलाह होने की सम्भावना रहती है।

८ प्रमामन करना एक द्यरित का वाय है, अरु व्यक्तिमों का नहीं। अरु एकल अध्यक्ष (Single head) की प्रणाली ही अरुनाई जानी चाहिए।

‘मण्डल बड़ी मभाओं की अरुविधाओं के अरुीर बन जाते हैं। उनमें निर्णय धीरे होत है उनमें दारिन कम होतो है, और उनका उत्तरदायित्व विवेन्द्रित होता है। उनमें वह ज्ञान और योग्यता नहीं पाई जाती जो कि एक ही व्यक्ति के द्वारा संचालित प्रशासन में पाई जाती है। प्रथम बोटि के महत्याकाशी व्यक्ति इनमें जल्दी नहीं आ पायेंगे क्योंकि उन्हें मण्डल में कम विशिष्टता तथा कम महता प्राप्त होगी और स्वयं को प्रतिद्ध करने का कम अवसर प्राप्त होगा। मण्डल के सदस्य स्वयं जानकारी प्राप्त करने तथा विशिष्ट स्थान पाने के बारे में कम प्रयत्न करेंगे क्योंकि उनमें ऐसा करने की कम प्रेरणाये (Motives) पाई जाती हैं।’¹

अनेक अध्यक्ष प्रणाली किसी सेवा के दिन प्रतिदिन के कार्य मालन के लिए अनुपयुक्त है। इन मामों में प्रशासन एक ही व्यक्ति का वाय है अरु आयोगों (Commissions) को कार्यपालक निर्देशकों (Executive directors) का उपयोग करना चाहिए। आयोग के निर्णय एक ही उत्तरदायी कार्यपालक अधिकारी के द्वारा कार्यान्वित किये जाने चाहिये।

मण्डलों की सदस्यता

(Membership of the Boards)

मण्डल के सदस्य पूर्णकालिक (Full-time) अरुकालिक (Part time) अथवा पदेन (Ex-officio) हो सकते हैं। पूर्ण समय देने वाला सदस्य (Full-timer) अपने

¹ The Works of Alexander Hamilton (J C Hamilton ed.) 1, 154 5 September 3, 1780

कार्य का उसी प्रकार बेतन पाता है जिस प्रकार कि कोई अन्य सरकारी कर्मचारी अपनी सेवाओं के बदले में वेतन प्राप्त करता है। आंशिक रूप से समय देने वाले सदस्य (Part time member) को अपने कार्यों के लिए कोई प्रतिफल नहीं मिलता क्योंकि मण्डल के कार्यों के लिए वह अपने समय का केवल एक भाग ही देता है। मण्डल के पदेन सदस्य (Ex-officio members) भी हो सकते हैं। ये वे व्यक्ति होते हैं जो कि अन्य सरकारी पदों पर आसीन होते हैं और उन पदों के कारण ही वे मंडल के सदस्य बन जाते हैं। यदि मण्डल का कार्य ऐसा है जिसमें अनुचित मांग किये जान तथा अधिक समय लगने की सम्भावना है तो उसमें पूर्ण समय देने वाले वृत्तनिक सदस्यों की नियुक्ति की जानी चाहिये। पदेन अथवा आंशिक समय देने वाले सदस्य चूंकि मण्डल के कार्यों की देखभाल अपने मौजूदा कार्यों के रूप में ही करते हैं अतः वे इसकी ओर कम ध्यान देते हैं।

मंडलों अथवा आयोगों की किरमें

(Types of Boards or Commission)

फिफ्नर (Piffner) ने मण्डलों अथवा आयोगों की निम्नलिखित किस्मों का उल्लेख किया है।

(१) प्रशासकीय मण्डल (Administrative Board), (२) नियामक आयोग (Regulative Commission), (३) पदसोपान से सम्बद्ध मण्डल (Board Titled into Hierarchy), (४) स्थायी सलाहकार मण्डल (Permanent Advisory Boards), (५) पदेन मण्डल (Ex-officio Boards), (६) द्विदलीय मण्डल (The Bipartisan Board)।^१

अब हम इनका क्रमशः विवेचन करते हैं।

(१) प्रशासकीय मण्डल—यह मण्डल संगठन की इकाई का विभागीय मध्यस्थ होता है। नगरपालिका प्रशासन में स्वास्थ्य, मनोरंजन व पुस्तकालय आदि से सम्बन्धित विभिन्न क्रियाओं के लिए प्रशासकीय मण्डल बनाये जाते हैं। ये मण्डल उस इकाई (Unit) का प्रबन्ध तथा उस पर नियन्त्रण करते हैं जो कि उनके सुपुर्द की जाती है।

(२) नियामक आयोग—संयुक्त राज्य अमेरिका में सार्वजनिक कल्याण के हित की दृष्टि से गैर-सरकारी व्यक्तियों तथा सम्पत्ति (Property) का नियमन व नियन्त्रण करने के लिए कुछ आयोगों का निर्माण किया गया है। ये आयोग अर्ध-विधायक (Quasi legislative) तथा अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) कार्य करते हैं।

(३) पदसोपान से सम्बद्ध मण्डल—विभाग के कार्य का एक भाग मण्डल के गुपुर्द किया जा सकता है। यह मण्डल अपने आपकी मौखिक या लिखित प्रबंध-विधायक तथा प्रबंध-न्यायिक कार्यों को सम्पन्न करता है। प्रशासकीय पदसोपान (Administrative hierarchy) का एक पदाधिकारी मण्डल के कार्यों के शासन प्रवन्ध के लिए नियुक्त कर दिया जाता है। वह मण्डल के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। ऐसे मण्डलों (Boards) के, जो कि विभागीय पदसोपान से सम्बद्ध रहने हैं सर्वोत्तम उदाहरण हैं भारत के विभिन्न राज्यों में पाये जाने वाले माध्यमिक शिक्षा मण्डल (Secondary Boards of Education)। ये मण्डल राज्य के शिक्षा निर्देशक (Director of Education) के माध्यम से शिक्षा विभाग (Education Department) से सम्बन्धित रहते हैं। शिक्षा निर्देशक शिक्षा-विभाग का विभागीय अध्यक्ष होता है तथा मण्डल (Board) का पदेन-चेयरमैन (Ex-officio Chairman) भी होता है।

(४) स्थायी सलाहकार मण्डल—महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी प्रश्नों तकनीकी मामलों में विभागीय अध्यक्ष को परामर्श देने के लिए विभाग के पदसोपान से बाहर सलाहकार मण्डलों का निर्माण किया जाता है। विभाग का अध्यक्ष इनके परामर्श को स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं होता। ये मण्डल तकनीकी जानकारी (Technical knowledge) तथा सूचनाएँ विभाग-अध्यक्ष तक पहुँचाते हैं। प्रत्येक सरकारी विभाग इस प्रकार के सलाहकार मण्डलों से काम लेता है। भारत सरकार की आर्थिक तथा वित्तीय मामलों पर परामर्श देने के लिए भारत में एक योजना आयोग (Planning Commission) है। सरकार उसकी सलाह को माने, यह एक पृथक् बात है। चूँकि आन्दोलन प्रशासन अधिकाधिक तकनीकी होता जा रहा है अतः ऐसे सलाहकार मण्डलों की आवश्यकता बढ़ती ही जा रही है। ये मण्डल अपने कार्यों में कहीं तक सफल होते हैं यह इस बात पर निर्भर है कि उनके द्वारा दिया गया परामर्श किस कोटि (Quality) का है।

(५) पदेन मण्डल—विभागीय पदाधिकारी अपने पदों की स्थिति के कारण इन मण्डलों के सदस्य बन जाते हैं।

(६) द्विदलीय मण्डल—दलीय राजनीति (Party politics) को समाप्त करने के लिए कभी-कभी ऐसे मण्डल बनाये जाते हैं जिनमें दो बड़े दलों के प्रतिनिधि होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में सिविल सेवा आयोग (Civil Service Commission), अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्य आयोग (Inter State Commerce Commission), जहाजी मण्डल (Shipping Board), राष्ट्रीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission) तथा राष्ट्रीय रक्षित मण्डल (Federal Reserve Board) में दोनों ही दलों को प्रतिनिधित्व देने के इस प्रयोग से दलगत राजनीति समाप्त होने के बजाय और बढ़ती है। इसके सदस्य अपने अपने निजी हितों में वृद्धि करने का प्रयत्न करते हैं।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि मण्डल अथवा आयोग प्रणाली की विभागाध्यक्षता का प्रयोग तभी करना चाहिये जब स्पष्ट रूप में उसकी आवश्यकता अनुभव की जाती हो। ये मण्डल अथवा आयोग अर्ध-विधायक तथा अर्ध-न्यायिक कार्यों के लिए तथा उस स्थिति के लिए सबसे अधिक उपयुक्त रहते हैं जहाँ कि प्रशासकीय अभिकरण को किसी भी प्रकार के दबाव डालने वाले समुदायों (Pressure groups) से बचाना होता है।

स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions)

देश का सम्पूर्ण प्रशासनिक ढांचा मुख्य निष्पादन मण्डल मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) के नियन्त्रण के अन्तर्गत कार्य करता है। प्रशासन की सब इकाइया (Units) विभागों (Departments) में बंटी रहती हैं और वे सब मुख्य कार्यपालिका के निर्देशन पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण में कार्य करते हैं। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में, सन् १८८७ में अन्तरांश बाणिज्य आयोग (Inter State Commerce Commission) का निर्माण करके एक नवीन प्रशासनिक प्रयोग (Experiment) किया गया। इस आयोग के दो विद्विष्ट सदस्य थे कि (१) इसका निर्माण किसी भी नियमित निष्पादक विभाग के एक अंग के रूप में नहीं किया गया था। यह किसी भी नियमित निष्पादक विभाग Executive Department) से पूर्णतः स्वतन्त्र था। (२) इसका अध्यक्ष कोई एक व्यक्ति नहीं, अपितु मण्डल (Board) था। संयुक्त राज्य अमेरिका में, अनेक बार नये-नये कार्यों को सम्भर करने का दायित्व प्रचलित निष्पादक विभागों को नहीं, बल्कि ऐसे नये अभिकरणों (Agencies) को सौंपा गया जिन्हें स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions) कहा जाता है। ये आयोग अमेरिकी प्रशासनिक व्यवस्था का एक विद्विष्ट सदस्य हैं। ये आयोग इसलिये 'स्वतन्त्र' नहीं कहे जाते क्योंकि वे किसी भी प्रकार के विधायक (Legislative), निष्पादक (Executive) अथवा न्यायिक (Judicial) नियन्त्रण से स्वतन्त्र होते हैं, बल्कि इसलिये क्योंकि वे किसी भी नियमित निष्पादक विभाग की परिधि से बाहर होते हैं। उनको 'नियामकीय' इसलिये कहा जाता है क्योंकि वे अनुचित प्रतियोगिता को दूर करने के लिये नागरिकों की कुछ क्रियाओं अथवा उनके आचार-व्यवहार का नियमन करते हैं। वर्तमान युग में, सरकारें अनेक नियामकीय कार्यों को सम्भर कर रही हैं। सरकारें उचित प्रतियोगिता की स्थिति उत्पन्न करने के लिये व्यक्तित्व आचार (Conduct) अथवा सम्पत्ति के हितों का नियन्त्रण करती हैं। ये आयोग चूंकि नियामकीय कार्यों को सम्भर करते हैं और व्यक्तियों तथा व्यक्तियों के समुदायों के आचार की परिधि को नियमित व नियन्त्रित करते हैं, अतः इन्हें 'नियामकीय आयोग' कहा जाता है।

इन आयोगों को 'शासन की चतुर्थ शाखा' (Fourth branch of the government) कहा जाता है क्योंकि इनके कार्य मिश्रित प्रकृति Mixed character

के होते हैं, अर्थात् प्रशासनिक (Administrative), अर्ध-विधायक (Quasi-legislative) और अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial)। अतः ये सरकार की तीन शाखाओं अर्थात् कार्यशास्त्र शाखा, व्यवस्थापिका शाखा और न्यायपालिका शाखा, में से किसी एक में भी ठीक नहीं बैठते। इन्हें 'शासन की शीर्षहीन शाखा' (Headless branch of the government) कहा जाता है क्योंकि ये मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका के अधीन नहीं होते। इन्हें 'कांग्रेस की भुजाओं' (Arms of the Congress) की संज्ञा दी जाती है क्योंकि ये संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी होते हैं। इन्हें 'स्वायत्तता के द्वीप' (Islands of autonomy) भी कहा जाता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में, सन् १८८७ से अनेक बार स्वतन्त्र नियामकीय आयोग स्थापित किये गये हैं। वे निम्न प्रकार के हैं —

(१) सन् १९४८ में, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार में अनुचित प्रवृत्तियों (Unfair practices) को रोकने के लिये संघीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission) की नियुक्ति की गई थी।

(२) सन् १९२० में, संघीय शक्ति आयोग (Federal Power Commission) की नियुक्ति की गई थी। इसका कार्य संचालन के योग्य नदियों पर जल-विद्युत के विकास के लाइसेंस देना तथा भावी नीति का निर्माण करना था।

(३) सन् १९३४ में, प्रतिभूति तथा विनिमय आयोग (Securities and exchange commission) की नियुक्ति की गई थी। इसका कार्य प्रिन्सीपल के लिये प्रस्तुत की जाने वाली प्रतिभूतियों (Securities) के बारे में प्रचार नियमों को लागू करके निवेशकर्ताओं (Investors) को सुरक्षण प्रदान करना था।

(४) सन् १९३४ में, तार तथा टेलीफोन कंपनियों के बीच अनुचित प्रतिस्पर्धा को रोकने के लिये संघीय संचार आयोग (Federal Communications Commissions) की नियुक्ति की गई थी।

(५) सन् १९३५ में, राष्ट्रीय श्रम सम्बन्ध बोर्ड की स्थापना की गई थी जोकि श्रम क्षेत्र में "सबसे पहला वास्तविक नियामकीय मस्थान" था। इसका काम श्रम सम्बन्धी अनुचित प्रवृत्तियों की रोकथाम करना था।

(६) सन् १८९६ में, संयुक्त राज्य सांघुदिक आयोग (U S Maritime Commissions) की स्थापना की गई थी। इसकी जहाजों दूरी पर नियन्त्रण का अधिकार प्राप्त था। साथ ही, संयुक्त राज्याध्य व्यापारिक जहाजों का विकास तथा रक्षा करना भी इसका कार्य था।

(७) संघीय रिजर्व व्यवस्था के गवर्नरों के बोर्ड (Board of Governors of the Federal Reserve System) की स्थापना सन् १९१३ में की गई थी। यह सामान्य वित्तीय दशाओं, तथा उधार व उसने चलन की नीतियों को निर्धारित करता है, उधार की शर्तों का नियन्त्रण करता है (अर्थात् उसके अनुचित विस्तार

तथा सङ्गठन की रोकता है। यह आयोग १२ संघीय रिजर्व बैंको (Federal Reserve Banks) के बायों का निरीक्षण भी करता है।

(८) सिविल एयरोनोटिक्स बोर्ड (Civil Aeronautics Board) (सत्ता) (Authority) की स्थापना सन् १९३८ तथा १९४० में हुई थी। इसका कार्य वायु परिवहन सेवा (Air transport service) का विकास करना है। यह सङ्घ-राज्य वायु सेवा के आर्थिक पहलुओं (Economic aspects) का नियमन करता है, सुरक्षा के नियमों व स्तरों का निर्धारण करना है, हवाई दुर्घटनाओं की जांच पड़ताल करना है और अन्तर्राष्ट्रीय परिवहन के विकास में सहयोग तथा सहायता देता है।

राष्ट्रपति, कांग्रेस तथा न्यायपालिका के आयोगों का सम्बन्ध (Relations of the Commissions with the President, Congress and the Judiciary)

जब यह कहा जाता है कि नियामकीय आयोग स्वतन्त्र हैं तो इसका मतलब यह नहीं होना कि वे किसी भी प्रकार के नियन्त्रण से पूर्णतः मुक्त होते हैं। अब हम इस बात पर विचार करते हैं कि शासन की अन्य तीनों शाखाओं के साथ उनका सम्बन्ध क्या है।

कांग्रेस और आयोग

(The Congress and Commissions).

आयोग का निर्माण कांग्रेस द्वारा किया जाता है। कांग्रेस द्वारा ही इनकी मत्ता प्रदान की जाती है। कांग्रेस उनको समाप्त कर सकती है तथा उनकी शक्तियों में परिवर्तन कर सकती है। कांग्रेस ही उनके खर्च के लिए वार्षिक निधिवा (Annual funds) स्वीकार करती है। कांग्रेस उसके वित्तीय साधनों में कमी-बेशी कर सकती है। आयोग अपने द्वारा किये जाने वाले सभी कार्यों के लिए सीधे कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

राष्ट्रपति और आयोग

(President and Commissions):

आयोग के सदस्य, जोकि संख्या में पांच, सात या ग्यारह हो सकते हैं, राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं किन्तु नियुक्ति के पूर्व सौनट (कांग्रेस का उच्च सदन) की अनुमति लनी आवश्यक होती है। राष्ट्रपति सदस्यों को केवल प्रकुशलता, कर्तव्य की उपक्षा अथवा कार्यालय में दुर्व्यवहार के कारण पदच्युत कर सकता है परन्तु कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा पदच्युत किये जाने की शक्ति पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) द्वारा हम्फ्री मुल्ड्रे (Humphrey Case) के दिये गये निर्णय के अनुसार, कुछ प्रतिबन्ध लगा सकती है। यद्यपि आयोग वित्त व बजट, लेखा परीक्षण (Audit) तथा अधीनस्थ कर्मचारियों का सम्बन्ध में बजट विभाग (Bureau of the Budget), सामान्य लेखाचन कार्यालय (General Accounting Office)

तथा सिविल सेवा आयोग (Civil Service Commission) द्वारा बनाये गये प्रशासकीय नियमों के अन्तर्गत कार्य करते हैं, किन्तु उनकी मुख्य उत्तरदायिता (Accountability) सीधी कांग्रेस के प्रति ही होती है। आयोग राष्ट्रपति के नियन्त्रण से मुक्त होते हैं, विशेषतः निम्नलिखित तीन कारणों से -

(१) जबकि राष्ट्रपति चार वर्ष के लिये चुना जाता है, आयोग के सदस्यों का कार्यकाल पाँच, छ, या सात वर्ष होता है। अतः राष्ट्रपति जब घपना पत्र प्रहण करता है, उस समय वह नये सदस्यों को नियुक्त नहीं कर सकता क्योंकि सदस्यों का कार्य-काल राष्ट्रपति के कार्य-काल से अधिक लम्बा होता है। इस असमान कार्यकाल व्यवस्था के कारण कोई भी राष्ट्रपति आयोग के सभी सदस्यों को नियुक्ति नहीं कर सकता। अतः सदस्यों को नियुक्त करने का राष्ट्रपति का अधिकार सीमित ही होता है।

(२) आयोग के सदस्यों को पदच्युत करने की राष्ट्रपति की शक्ति बहुत सीमित होती है। कांग्रेस ऐसी शक्तों का निर्धारण कर सकती है जिनके अन्तर्गत ही सदस्यों को हटाया जा सकता है। अतः राष्ट्रपति की सदस्यों को पदच्युत करने की शक्ति भी प्रतिबन्धित ही रहती है।

(३) राष्ट्रपति को आयोग के निर्णयों को बदलने, बीटो करने (विरोधाधिकार द्वारा रद्द करने) तथा उनका पुनरवलोकन करने का अधिकार नहीं होता। आयोग के निर्णय राष्ट्रपति के सम्मुख प्रस्तुत भी नहीं किये जाते। इस प्रकार जहाँ तक राष्ट्रपति के साथ इनके सम्बन्ध का मामला है परम्परा (Tradition) तथा कानून (Law), दोनों ही इन आयोगों को ठोस स्वतन्त्रता की वास्तविक स्थिति प्रदान करते हैं।

न्यायपालिका और आयोग

(Judiciary and Commissions)

पक्षी (Parties) के अनुरोध-पत्रों (Petitions) पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) को आयोग के निर्णयों का पुनरवलोकन (Review) करने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय आयोग के निर्णयों की पुष्टि कर सकता है, उनमें संशोधन कर सकता है अथवा उनको रद्द कर सकता है।

नियामकीय कार्य की प्रकृति तथा संचालन

(Nature and Conduct of Regulatory Business)

आयोग, निम्नलिखित प्रकार के (Mixed-type) कार्यों के सम्पन्न करते हैं। उनके कार्य प्रशासकीय, अर्ध-विधायक तथा अर्ध-न्यायिक प्रकृति के होते हैं। ये आयोग नियम बनाते हैं, यह इनका अर्ध-विधायक (Quasi-legislative) कार्य है। ये इन नियमों को लागू करते हैं तथा कार्यवाही करते हैं, ये इनके प्रशासकीय कार्य हैं। ये मुकदमों में निर्णय देते हैं व अपीलें सुनते हैं आदि, ये इनके अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) कार्य हैं। लोगों के आचार का नियमन करने के लिये व्यवस्थापिका

(Legislature) कानून पास करती है, उदाहरण के लिये, यह कि रेल व सड़क परिवहन तथा बिजली की दरें "न्यायपूर्ण व उचित" (Just and reasonable) हों, भोजनालय (Restaurants) तथा दुग्धालाएँ (Dairies) 'साफ व स्वच्छ' (Sanitary) रहें, मालिक घमषा नियोक्ता (Employers) अपने कर्मचारियों के जीवन, स्वास्थ्य तथा उनकी सुरक्षा की उचित देखभाल करें, और यह कि वाणिज्यिक प्रवृत्तियों "अनुचित घमषा घोषणों से पूर्ण" (Unfair or deceptive) न हों घमषा उनमें "प्रतियोगिता के अनुचित तरीकों" का प्रयोग न किया जाये। अब समस्या यह उत्पन्न होती है कि इस बात की व्याख्या कैसे की जाये कि क्या 'उचित' है, क्या 'अनुचित' है आदि। प्रायोगिक ग यह कहा जाता है कि वे इस सम्बन्ध में आवश्यक नियम तथा विनियम (Rules and regulations) जारी करें। यह प्रायोगिक का प्रबंध-विभागीय कार्य है। प्रायोगिक को नियमों के अंग बनने वाले व्यक्तियों के मुकदमों में निर्णय भी करना होता है। यह उनका अध-न्यायिक कार्य है। इस प्रकार प्रायोगिक 'मिश्रित प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं।' प्रायोगिकों को 'तथ्यों का अन्वेषण' करना होता है खोजबीन करने होती है तथा नियामकीय कार्य के बारे में जनता का मत जानना होता है और फिर इन तथ्यों (Facts) के आधार पर ही उन्हें अपने निर्णय देना होता है।

स्वतन्त्र नियामकीय प्रायोगिकों की स्थापना के कारण

(Reasons for the Establishment of Independent Regulatory Commissions) .

स्वतन्त्र नियामकीय प्रायोगिकों की स्थापना के निम्नलिखित कारण थे—

(१) नियामकीय कार्यों में अध-न्यायिक तत्व पाया जाता है। यह मोटा गया कि अध-न्यायिक कार्य एक निष्पादक विभाग (Executive department) की अपेक्षा एक स्वतन्त्र प्रायोगिक द्वारा अधिक अच्छी प्रकार में सम्पन्न किये जा सकते हैं।

(२) यह विचार किया गया कि नियामकीय कार्य निर्दलीय (Non-partisan) आधार पर सम्पन्न किये जाने चाहियें। स्वतन्त्र प्रायोगिकों का निर्माण इसी भावना में किया गया था कि वे निर्दलीय आधार पर कार्य करेंगे।

(३) अनेक नियामकीय कार्य प्राविधिक अथवा तकनीकी (technical) प्रकृति में होते हैं। अतः आवश्यकता इस बात की होती है कि ऐसे कार्यों को विशेषज्ञ अथवा जानकार लोग ही अपने हाथों में लें। इसी कारण नियमन करने का कार्य स्वतन्त्र विशेषज्ञों को सौंप दिया गया।

(४) कुछ स्वतन्त्र प्रायोगिकों का निर्माण इस कारण भी किया गया था क्योंकि कुछ प्रादेशिक भागों की सन्तुष्टि के लिए ऐसा करना आवश्यक था।

(५) नियामकीय कार्यों के सम्बन्ध में अन्वेषण गई, सरकारी नीति एक प्रयोगात्मक अवस्था (Experimental stage) में थी। यह मोटा गया था कि

आचार-व्यवहार के नियम (Rules of conduct) ध्याया करने का अधिकार एक ऐसे विशेषण आयोग को दिया जाये जो कि दलगत राजनीति (Party politics) के प्रभाव से बचा हुआ हो।

(६) नियामकीय कार्य अर्ध-विधायक (Quasi-legislative) होता है। अतः यह प्रच्छ^१ है कि यह अर्ध-विधायक कार्य एक विभागध्यक्ष को देने की बजाय व्यक्तियों के एक वर्ग को दिया जाय।

(७) प्रथम नियामकीय आयोग अर्थात् अन्तर्राज्य वाणिज्य आयोग (Inter State Commerce Commission) को अपने कार्य में भारी सफलता मिली और उसने बड़ी प्रतिष्ठा प्राप्त की। कांग्रेस उससे बहुत प्रभावित हुई और उसे इसी प्रकार के अन्य आयोगों की स्थापना करने की प्रेरणा मिली।

(८) कांग्रेस ने कुछ स्वतन्त्र आयोगों का निर्माण इसलिये किया था क्योंकि उसे यह ठीक प्रकार ज्ञान नहीं था कि नियामकीय कार्य किसके सुपुर्द किये जाय।

स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की आलोचना

(Criticism of the Independent Regulatory Commissions)

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की कड़ी आलोचनाएँ की गई हैं। ये आलोचनाएँ निम्न प्रकार हैं —

(१) आयोग प्रशासन के पृथक्करण को प्रोत्साहन देते हैं क्योंकि ये मुख्य निष्पादक (Chief Executive) के निरीक्षण एवं नियन्त्रण में नहीं होते।

(२) चूँकि ये मुख्य निष्पादक के नियन्त्रण में नहीं होते, और अपनी पृथक् नीतियाँ निर्धारित करते हैं, अतः नीति के सम्बन्ध में अनेक विवाद तथा भ्रम उत्पन्न हो जाते हैं। परिणाम यह होता है कि राष्ट्रपति की प्रभावशीलता तथा जिम्मेदारी क्षीण हो जाती है।

(३) राष्ट्रपति का मुख्य उत्तरदायित्व है कि “यह यह इसे कि कानून निष्ठापूर्वक क्रियान्वित किये जा रहे हैं या नहीं।”^१ स्वतन्त्र नियामकीय आयोग उसके नियन्त्रण में नहीं होते। वे तो सीधे कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होते हैं। राष्ट्रपति इस बात की देखभाल कैसे कर सकता है कि अन्तर्राज्य वाणिज्य अधिनियम (Inter State Commerce Act) अथवा संघीय व्यापार आयोग अधिनियम निष्ठापूर्वक लागू किये जा रहे हैं या नहीं? इन अधिनियमों के क्रियान्वय के लिए उत्तरदायी अभिकरण (Agencies) उसके नियन्त्रण से बाहर होते हैं।

(४) स्वतन्त्र नियामकीय आयोग राष्ट्रीय प्रशासन की नीति में समन्वय (Co-ordination) के प्रभाव की स्थिति उत्पन्न करते हैं। राष्ट्रीय नीति (National policy) के विपरीत वे स्वयं अपनी ही नीतियों का अनुसरण करते हैं। इससे प्रशासन में भ्रम तथा अव्यवस्था उत्पन्न होती है।

1 Art II, sec 3, U S Constitution

(५) इन आयोगों से प्रशासकीय सचों में वृद्धि होती है। अनेक स्थितियों में ऐसा होता है कि अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिए वे विभागों (Departments) की सेवाओं का उपयोग नहीं करते, अपितु अपने निजी विशेष तथा पृथक् अभिवरणों (Agencies) का निर्माण करते हैं। इससे अनावश्यक रूप में दुगुना स्टाफ़ रखा पड़ता है।

(६) आयोग मिश्रित प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं। वे एक ही साथ विधि-निर्माता (Law-maker), कार्य-संचालन तथा न्यायापीठ होते हैं। वे "अनुचित प्रतियोगिता में पूर्ण व्यापारिक क्रियाओं" के स्तरों प्रकाश मानदण्डों" (Standards) का निर्धारण करने हैं। वे ही इन स्तरों अथवा मानदण्डों को लागू करते हैं तथा कानून भंग करने वालों पर अभिव्यक्ति लगाते हैं। इस रीति में नागरिकों के अधिकार खतरों में पड़ जाते हैं। जैसा कि एक लेखक ने कहा है कि "आयोग से यह कहा जाता है कि नीति के निर्धारण के कार्य के साथ ही साथ, जो कि अनेक बार तीव्र दलीलवाद विवाद अथवा आर्थिक व्यवस्था के विरोध का विषय बन जाता है, व्यापारिक कार्य सम्पन्न करें। वस्तुतः यह वह वातावरण नहीं है जिसमें कि नागरिकों के अधिकारों के सम्बन्ध में निर्णय दिये जायें। स्वतन्त्र आयोग व्यवस्था की यह एक अनिवार्य तथा अन्तर्निहित (Inherent) कमजोरी है।"¹

(७) यह हो सकता है कि अभिवरण के कर्मचारी कानून को लागू करने में समर्थ तथा योग्य न हों।

(८) एक एकीकृत प्रशासकीय व्यवस्था में सत्ता की रेखा (Line of authority) मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिता (Chief Executive) से सभी विभागों तथा अभिवरणों तक जानी चाहिए और सभी अभिवरण तथा विभाग प्रत्यक्षरूप से नहीं बल्कि महाप्रबन्ध के रूप में मुख्य निष्पादक के माध्यम से व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी होने चाहियें। परन्तु नियामकीय आयोग व्यवस्था प्रशासकीय समूहों के इन सूत्रभूत सिद्धान्तों का उल्लंघन करती है तथा प्रशासन में भ्रम उत्पन्न करती है।

निष्कर्ष (Conclusion)

स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों द्वारा उत्पन्न इस भ्रम (Dilemma) को रॉबर्ट ई० कुशमैन (Robert E. Cushman) ने इन शब्दों में व्यक्त किया है

"स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों सघीय प्रशासन के पुनर्गठन की किसी भी योजना के लिए एक पुनर्नीतिपूर्ण समस्या का खड़ी करते हैं। वे वास्तविक तथा सम्भावित रूप में विकेंद्रीकरण (Decentralization) का प्रतिनिधित्व करते हैं। यद्यपि वे न्यायालयों के निरीक्षण से बचे नहीं रहते, तथापि राष्ट्रपति के नियन्त्रण से वे पूर्णतः मुक्त होते हैं। अनुभव के अनुसार तो ऐसा कोई व्यावहारिक उपाय नहीं

1 Robert E. Cushman, *The Problem of Independent Regulatory Commissions, in Report with Special Studies, President's Committee on Administrative Management* Washington, 1937

दिखाई देता जो उन्हें कार्य के प्रति उत्तरदायी बनता हो । वे तो राष्ट्रीय सरकार में एक प्रकार के चतुर्थ विभाग" (Fourth department) के समान है ।"

" सघीय नियमन (Federal Regulation) के एक उपाय के रूप में, अनुभव के आधार पर, स्वतन्त्र आयोगों के लिए अत्यधिक आदर की भावना पाई जाती है । इस बात की ओर भारी मुकाबला पाया जाता है कि उत्पन्न होने वाले नये नये नियामकीय कार्यों का निपटारा इस रीति के प्रयोग द्वारा किया जाना चाहिये । किन्तु साथ ही इन स्वतन्त्र संस्थाओं की संरचना में वृद्धि का आवश्यक अभ्यास प्रशासकीय व्यवस्था के विकेंद्रीकरण तथा अव्यवस्थित होने की ओर होते लगता है । ये अनुत्तरदायिता के क्षेत्र हैं । इनके अधिकार में महत्वपूर्ण प्रशासकीय क्षेत्र हैं जो राष्ट्रपति के निर्देशन एवं उत्तरदायित्व की पट्टी के बाहर हैं" १" आयोग ऐसा कार्य सम्पन्न करता है जिसके सम्बन्ध में उसे, एक ही साथ, राजनैतिक दृष्टि से उत्तरदायी तथा न्यायिक दृष्टि से स्वतन्त्र रहना चाहिए । "यह स्थिति एक भ्रमजाल की प्रतीति होती है । यदि नियामकीय आयोग वर्तमान ओर भावी, पूर्णतया स्वतन्त्र रहे जायें तब तो वे मौलि-निर्धारण तथा प्रशासकीय कार्य जैसे अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य को सम्पन्न करने के लिए पूर्णतया अनुत्तरदायी बन जाते हैं । ओर दूसरी ओर, यदि आयोगों को स्वतन्त्रता की स्थिति का अपहरण कर लिया जाये तो वह उनके न्यायिक तथा अर्ध-न्यायिक कार्यों के निष्पक्ष सम्पादन के लिए एक गम्भीर घमकी बन जाती है ।" २

आयोग को राजनैतिक दृष्टि से उत्तरदायी तथा न्यायिक दृष्टि से निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र कैसे बनाया जाय, यह एक बड़ी दुविधा में डालने वाली बात है । यह सरकार में प्रशासकीय प्रबन्ध-व्यवस्था का अध्ययन करने के लिए राष्ट्रपति रूजवैल्ट (President Roosevelt) ने जो प्रशासकीय प्रबन्ध समिति (Committee on Administrative Management) नियुक्त की थी उसने सन् १९३७ में अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत किया । स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों के सम्बन्ध में इस समिति ने निम्नलिखित सिफारिशें की । इसने सिफारिश की कि आयोगों का नियमित निष्पादक विभाग (Regular executive departments) में एकीकरण कर दिया जाना चाहिये । इसके अतिरिक्त, आयोगों को दो अनुभाग (Sections) में बांट दिया जाना चाहिये, अर्थात् न्यायिक अनुभाग (Judicial section) और प्रशासकीय अनुभाग (Administrative section) । प्रशासकीय अनुभागों को नीति निर्धारित करने तथा नियम बनाने के अधिकार दिये जायेंगे और इनको एक विभाग का ब्यूरो (Bureau) प्रथवा सम्भाग (Division) बना दिया जायेगा, बल्कि यह सचिव (Secretary) तथा राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होगा । न्यायिक अनुभाग, जिसको कि आयोगों के न्यायिक कार्य सम्पन्न करने पड़ेंगे, उन विभागों

(Departments) में रहेगा जोकि 'प्रशासकीय गृह प्रबन्ध कार्यों' का करने के उद्देश्य से बनाये गये हों, परन्तु यह अनुभाग अन्य विरी भी बन्धन से पूर्णत स्वतन्त्र रहेगा। राष्ट्रपति द्वारा इसके निर्णयों का पुनरवलोकन नहीं किया जा सकेगा, घत यह स्वतन्त्र रूप में तथा निष्पक्षता के साथ कार्य कर सकेगा। इस प्रकार आयोग के प्रशासकीय कार्यों का विभागों में एकीकरण कर दिया जायगा तथा उनको उत्तरदायी बनाया जा सकेगा, और दूसरी ओर न्यायिक क्षेत्र में उन्हें स्वतन्त्रता प्राप्त हो जायेगी। कांग्रेस ने इस योजना को अस्वीकार कर दिया।

हूवर आयोग (Hoover commission) १९४६ ने कई बड़े तर्कपूर्ण व उचित सुझाव दिये। इसने प्रचलित एजेंसियों (Agencies) का एकीकरण करने, पेयरमेंट की क्षमताओं में वृद्धि करने, आयुक्तों (Commissioners) को अधिक वेतन देने तथा स्टाफ विशेषज्ञों (Staff experts) को अधिक सत्ता प्रदान किये जाने की सिफारिश की। परन्तु आयोग ने मूलभूत ढांचे के विरुद्ध एक प्रधान या अध्यक्ष, (Head) रखने की बात की सावधानी के साथ सचेता कर दी। इस प्रकार, समस्या जहाँ की तहाँ रही।¹

1 For details refer to the Problem of the Independent Regulatory Commissions, Robert E. Cushman, adopted from the problem of the Independent Regulatory Commissions, in report with Special Studies President's Committee on Administrative Management, Washington, 1937

सरकारी उद्यमों का प्रशासन (Administration of State Enterprises)

सरकारी उद्यम (State enterprise), जिसका अर्थ है औद्योगिक, कृषि सम्बन्धी, वित्तीय तथा वाणिज्यिक व्यवसायों का सरकारी स्वामित्व (State ownership) तथा सरकारी संचालन (State operation), आजकल लगभग एक सार्वदेशिक तथ्य बन गया है। अर्थव्यवस्था (laissez faire) का प्राचीन सिद्धान्त अब पूर्णतया अव्यावहारिक हो गया है। सरकार के कार्य, उद्योग (Industry) तथा व्यापार (Trade), ये चीजें परस्पर इतनी सम्बद्ध एवं सङ्गुक्त हो गई हैं कि उनके पूर्ण पृथक्करण (Separation) का प्रश्न अधिक समय तक नहीं उठाया जा सकता। हमारे सामने ऐसे उदाहरण हैं कि सत्तर के लगभग सभी देशों में, चाहे वे उन्नत हों अथवा कम-उन्नत, सरकारी उद्यम बान्धू हैं। यहाँ तक कि उसका राज्य अमेरिका जैसे देश में भी, जहाँ कि सरकारी उद्यम को सदेह की दृष्टि से देखा जाता है और हमको व्यक्तिगत स्वाधीनता में एक गट्टोरी माना जाता है, हम देखते हैं कि टेनेसी वादी अथॉरिटी (Tennessee Valley Authority) का संचालन किया जाता है जोकि सरकारी उद्यम का एक विशिष्ट उदाहरण है। सोवियत रूस (Soviet Russia) में सरकारी क्षेत्र (State sector) पूर्णतः व्यापक है और देश के लगभग सम्पूर्ण आर्थिक जीवन में फैला हुआ है। रूस के संविधान में स्पष्ट शब्दों में यह कहा गया है कि "अर्थ-व्यवस्था (Economy) की समाजवादी पद्धति तथा उत्पादन के साधनों का समाजवादी स्वामित्व (Socialist ownership) ही सोवियत संघ (U S S R) की आर्थिक नींव का दृढ़ आधार है जिसकी स्थापना अर्थ-व्यवस्था की पूँजीवादी पद्धति की समाप्ति, उत्पादन के साधनों के व्यक्तिगत स्वामित्व के उन्मूलन और मनुष्य द्वारा मनुष्य में शोषण (Exploitation) की समाप्ति के परिणामस्वरूप की गई है।"²

इसी प्रकार फ्रांस की अर्थ-व्यवस्था (Economy) का एक बड़ा क्षेत्र सरकारी उद्यमों के अन्तर्गत है। सरकारी निगमों (Public Corporations) तथा राज्य द्वारा

1 सरकारी उद्यम की समस्याओं का विस्तृत विवेचन लेखक की 'भारत में सरकारी उद्यम पर संसदीय नियन्त्रण' (Parliamentary Control over State Enterprise in India) नामक पुस्तक में किया गया है। यह पुस्तक मेट्रोपोलिटन बुक क० फैज बाजार, देहली द्वारा प्रकाशित की गई है।

2 Russian Constitution 1936, Article IV

अधिकृत एवं मजालित कम्पनियों की एक मजबूती और विविध मूची है। इसमें विद्युत गैस व कोयला निगम, रेलवे, राष्ट्रीय वायुमार्ग, दो बड़ी जहाजी कम्पनियाँ, परिसर परिवहन व्यवस्था, एरेशन पोटाश खानें (Alsation Potash Mines), टौलुस निट्रेट प्लांट (Toulouse nitrates plant), वायुयान निर्माण उद्योग का एक बड़ा भाग, रिनाल्ट मोटर वर्क्स (Renault Motor Works), चार बड़े जमा बैंक देश का प्राया बीमा व्यवसाय, पश्चिम की सीमाओं पर स्थित वाणिज्यिक रेडियो स्टेशन, फिल्म तथा मिनेमा कम्पनियाँ तथा इनके अनिवारित अन्य क्षेत्र सम्मिलित हैं। ब्रिटेन में, मन् १९४४ व ५० के बीच में मजदूरदानीय सरकार ने कोयला, गैस परिवहन (Transport) वायुमार्ग, बिजली तथा सोडा व इन्पात उद्योगों तथा बैंक प्रायः इंग्लैंड का राष्ट्रीयकरण कर दिया। इसी प्रकार, यदि हम श्रीलंका (Ceylon) पाकिस्तान, बङ्गा व टर्की आदि कम विकसित (Under developed) देशों की ओर देखें तो सरकारी उद्यम के अनेक उदाहरण हमारे सामने आते हैं। टर्की में कृषि बैंक (Agricultural Bank), मिट्टी द्वारा निर्मित पदार्थों का कार्यालय, कृषि सामान अतिरक्षण (Agricultural Equipment Agency) आदि सब पर राज्य का ही स्वामित्व है और ये अनेक प्रकार में कृषकों की सहायता करते हैं। 'उद्योग तथा दोनों ही क्षेत्रों में टर्की के प्राथमिक विकास का इतिहास बहुत कुछ सरकारी उद्यम से ही सम्बन्धित रहा है।'^१ इस प्रकार उद्योग, कृषि तथा वाणिज्य के क्षेत्र में राज्य का प्रवेश अब लगभग सभी देशों में काफी महत्वपूर्ण हो गया है। इनकी उत्पत्ति अनेक प्रकार की प्रेरणाओं (Motives), दबावों (Pressures) तथा उद्देश्यों (Purposes) के कारण हुईं जो कि देश-देश व सरकार-सरकार की भिन्नता के अनुसार भिन्न भिन्न हैं। किसी भी राष्ट्र की व्यावहारिक आवश्यकताएँ, प्रतिरक्षा सम्बन्धी बातें, राज-नैतिक विचारधारा, सामाजिक शास्त्र, आर्थिक विकास की दशा—ये अनेक तत्व हैं जो कि किसी न किसी प्रकार में इस बात का निर्धारण करते हैं कि किसी देश के औद्योगिक तथा वाणिज्यिक क्षेत्र में राज्य की कौनसा भाग भरा करना है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व, भारत की अर्थ-व्यवस्था (Economy) आयोजित-बद्ध (Planned) नहीं थी। उस समय तक भारत एक कृषिप्रधान देश था जो कि ब्रिटिश उद्योगों व निरूप कच्चा माल (Raw material) प्रदान करता था। स्वतन्त्रता प्राप्ति व पश्चात् राष्ट्रीय सरकार का यह उत्तरदायित्व हो गया कि वह इन देश की बढ़ती हुई जनसंख्या की निर्धनता दूर कर और रहन-सहन के स्तर में सुधार करे। अब अब भारत सरकार निर्धनता, पीछे रहने का जीवन की कमी, बीमारी तथा अज्ञानता का दूर करने के लिए आर्थिक विकास की गति तीव्र करने के अनेक प्रयत्नों में लगी हुई है। इस कारण ही सरकार को आर्थिक उद्यमों के अनेक क्षेत्रों में हस्तक्षेप अथवा प्रवेश करने की प्रेरणा मिली है।

सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध में जो प्रशासकीय समस्याएँ उत्पन्न होती हैं वे निम्न प्रकार हैं :—

(१) सरकारी उद्यमों का प्रबन्ध किस प्रकार किया जाता है ?

(२) मसद (Parliament) के प्रतिनिधि के रूप में, मन्त्री (Minister) भारत में सरकारी उद्यमों पर किस प्रकार नियन्त्रण रखते हैं ? क्या उसकी शक्तिशाली स्थिति का सामना करने के लिए पर्याप्त होती है ? क्या उसकी शक्तियों पर कोई रोक लगनी चाहिये ?

(३) सरकारी निगमों (Public Corporations) पर नियन्त्रण रखने के लिए मन्त्र द्वारा क्या-क्या उपाय अपनाए जाते हैं ? किसी भी निगम के कार्यकारी (Incharge) मन्त्रों से उस निगम के कार्यों तथा संचालन के बारे में कौन-कौन से प्रश्न पूछे जाने चाहिये ? निगमों के विषय में जानकारी प्राप्त करने के लिए मसद के सदस्यों को और कौन-कौन से साधन प्रदान किए जाने चाहिये ?

(४) मसद की सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) तथा प्राश्न-तकनीक समिति (Committee on Estimates) जैसे वित्तीय समितियों द्वारा निगमों पर क्या तथा किस प्रकार नियन्त्रण रखा जाना चाहिये ?

(५) सरकारी निगमों पर जो संसदीय नियन्त्रण लागू किया जाता है, क्या वह पर्याप्त है ? यदि नहीं, तो क्या सरकारी उद्यमों से व्यवहार करने के लिए मसद की एक प्रयत्न समिति (Select committee) होनी चाहिए ? यदि नहीं, तो क्यों ?

(६) सरकारी उद्यमों से सरकार का वास्तविक सम्बन्ध क्या है ?

अतः हम सरकारी उद्यमों के प्रबन्ध से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करते हैं।

सरकारी उद्यमों में प्रबन्ध के स्वरूप

(Patterns of Management in State Enterprises)

गत सताब्दी (Decade) में व्यावसायिक उद्यमों के सरकारी स्वामित्व एवं संचालन की संख्या में अधिक वृद्धि हो जाने से एक मूलभूत समस्या यह उत्पन्न हो गई है कि किसी भी उद्यम की सबसे अच्छी प्रबन्ध-व्यवस्था किस प्रकार हो सकती है ? प्रबन्ध के किस स्वरूप को अपनाकर सर्वोत्तम परिणाम प्राप्त किये जा सकते हैं ? समार के भिन्न-भिन्न देशों में प्रबन्ध के विभिन्न रूपों के साथ अनेक प्रयोग किए गए हैं ?

सरकारी उद्यमों के प्रशासन के लिए अधिकतर समूहों के चार रूपों (Forms) का उपयोग किया जाता है जोकि निम्न प्रकार हैं —

(१) वे उद्यम जिनका संचालन अन्य सरकारी क्रियाओं के समान ही किया जाता है, यर्थात् विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management)।

(२) सरकारी निगम (Public Corporations)

(३) मिश्रित पूँजी कम्पनियाँ (Joint stock companies) जोकि या तो पूर्णतया सरकारी स्वामित्व के अन्तर्गत हो अथवा मिश्रित अर्थात् प्राइवेट संस्थाओं के साथ साझेदारी (Partnership) में हो ।

(४) संचालन ठेका (Operating contract) एवं ऐसी व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत सरकार किसी भी प्राइवेट व्यवसाय निजी संस्था के साथ सरकारी उद्यम के प्रबन्ध तथा संचालन का ठेका करती है ।

सरकारी उद्यमों को कार्य-क्षमता एवं कुशलता के साथ चलाने के लिये यह आवश्यक है कि भिन्न भिन्न उद्यमों के लिये ठीक-ठीक प्रकार की प्रबन्ध-व्यवस्था का चुनाव किया जाय । अब हम सरकारी उद्यमों को ऊपर बताई गई इन विभिन्न प्रकार की प्रबन्ध-व्यवस्थाओं के मापदण्ड गुणों की विवेचना करेंगे ।

(१) विभागीय प्रबन्ध

(Departmental Management) :

विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था का उपयोग अनेक देशों में रेलों, संचार के साधनों, बन्दरगाहों, राजस्व-अर्जन की प्रकृति वाले वाणिज्यिक (Commercial) तथा औद्योगिक एकाधिकारों (Industrial monopolies), और यहाँ तक कि निर्माण उद्योगों के लिये भी किया जाता है । भारत में, रेलवे, जोकि सबसे बड़ा सरकारी उद्यम है, विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था के अन्तर्गत है तथा अब चित्तराजन लोकोमोटिव वर्क्स (Chittaranjan Locomotive Works), पेराम्बूर में इन्टीग्रल कोच फैक्ट्री (Integral Coach Factory) तथा बुढ़-सामग्री का निर्माण करने वाली व विविध प्रतिरक्षा की सामग्री की प्रकृति करने वाली कुछ फैक्टरियों का समूह व उनकी वित्तीय व्यवस्था तथा नियन्त्रण बहुत कुछ उसी प्रकार किया जाता है जिस प्रकार कि केन्द्र सरकार के अन्य किसी विभाग का ।

‘बुढ़’ रूप में इसमें निम्नलिखित विशेषताएँ पाई जाती हैं —

(१) उद्यम की वित्तीय व्यवस्था राजकोष (Treasury) से लिये जाने वाले वार्षिक विनियोजनों (Annual appropriations) द्वारा की जाती है तथा इसकी आय का सम्पूर्ण अथवा एक बड़ा भाग राजकोष में दे दिया जाता है ,

(२) उद्यम का नियन्त्रण बजट लेखांकन (Accounting) तथा लेखा-परीक्षण (Audit) व उन नियमों के द्वारा होता है जोकि अन्य सरकारी विभागों में लागू होते हैं ,

(३) उद्यम के स्थायी कर्मचारी-वर्ग में सिविल सेवक (Civil servants) होते हैं । उन कर्मचारियों की भर्ती की रीतियाँ तथा सेवा की शर्तें आदि सामान्यतः वैसे ही होती हैं जैसी कि अन्य सिविल सेवकों के लिये होती हैं ;

(४) उद्यम का समूह साधारणतया सरकार के केन्द्रीय विभाग (Central department) के एक बड़े उपसमूह (sub division) के रूप में किया जाता है

और उद्यम विभागाध्यक्ष (Head of the department) के प्रत्यक्ष नियन्त्रण में रहता है।

(५) जब कभी यह देना की कानूनी व्यवस्था (Legal system) में लागू होता है तो उद्यम को राज्य (State) के सर्वोच्च विस्थापिकार प्राप्त होते हैं और सरकार की सहमति के बिना उस पर भुवदमा नहीं चलाया जा सकता।¹

इस प्रकार, विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था वाले उद्यम का संगठन वस्तुतः पद-मोहान (Hierarchy) के आधार पर होता है जिसका प्रधान एक मन्त्री (Minister) होता है और जो ध्यान कायों के लिए मन्त्रिमण्डल (Cabinet) तथा समुदाय के प्रति उत्तरदायी रहता है। उद्यम का प्रशासन जेनेरल (Secutor) सिविल सेवकों के हाथों में होता है तथा वित्तीय नियन्त्रण राजकाश द्वारा किया जाता है।

इस प्रकार के संगठन में राजनीतिक दृष्टि से उत्तरदायी मन्त्री के द्वारा अधिकतम मात्रा में नियन्त्रण रखा जाता है। सरकारी उत्तरदायिता (Public accountability) निश्चित हो जाती है। सरकारी ढांचे के अन्य भागों के साथ स्पष्ट सम्बन्ध होना इस प्रकार की प्रबन्ध-व्यवस्था का एक अन्य लाभ है। यह इसके निश्चिन्त व ठोस लाभ है। तथापि यह आवश्यक ध्यान रखना चाहिए कि विभागीय प्रबन्ध इन लाभों को प्राप्त करने की कोई अनिवार्य पूर्वशर्त (Pre condition) नहीं है।

संगठन के इस रूप की शक्तियाँ भी अनेक हैं और विशेषकर उद्यम उद्यम के लिए जो कि स्पष्टतः औद्योगिक अथवा वाणिज्यिक प्रवृत्ति का है। यह 'सरकार की शक्ति' को बढ़ाकर अधिकतम कर देता है और उद्यम की 'प्रेरणा तथा लोच-शीलता' को घटाकर न्यूनतम कर देता है। यह कुछ उन भेदकारक विशिष्टताओं को स्पष्ट रूप से दृष्टिगत रखने में सफल रहता है जो कि प्रतियोगिता उद्यमों की सरकारी कार्यों के सामान्य संचालन से स्पष्टतः भिन्न रहती है अर्थात् यह कि

(१) सरकार जनता से एक सर्वोच्च शक्ति के रूप में व्यवहार नहीं करती बल्कि एक व्यवसायी (Businessman) के तरीके से व्यवहार करती है, (२) वस्तुओं एवं सेवाओं की लागत की अदायगी सामान्य करदाता (General tax-payer) की बजाए व्यक्तिगत उपभोक्ताओं की करनी पड़ती है, (३) उद्यम के सर्वे अनिवार्यतः उपभोक्ता की मांग के साथ-साथ घटते-बढ़ते रहते हैं और उनका ठीक-ठीक प्रकार पूर्वानुमान नहीं लगाया जा सकता अथवा उनको वास्तविक रूप में वाणिज्य बजट की सीमाओं के अन्तर्गत नहीं रखा जा सकता, और (४) ऐसे क्षेत्रों में कार्यों का संचालन किया जाता है जिनमें कि सुमत्स्थायित व्यापारिक क्रियाएँ प्रचलित हैं। संगठन के इस रूप के अन्तर्गत, सरकारी उद्यम कभी-कभी लालचीताभाही (Red tapism) कार्य में देरी, अपर्याप्त सेवा तथा उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं के प्रति अपेक्षाभाव के शिकार बन जाते हैं।²

1 United Nations Publication, p 6

2 United Nations Publication p 6

सरकारी उद्यमों में पाये जाने वाले दृढ़ वित्तीय नियन्त्रण, तथा मान की सरोद व ठेकें (Contracts) आदि के लिये नियमों व विनियमों (Rules and regulations) की बढोतरता का सामान्यतः स्वीकृत वाणिज्यिक व व्यापारिक कार्यवाहियों में शिवाय हो सकता है और व्यक्तिगत निर्णय तथा प्रेरणा पर रोक लग सकती है जो कि एक उद्यम के सकल संचालन के लिये आवश्यक होते हैं।

अतः यह उठता है कि सरकारी उद्यमों के संचालन में सम्बन्धित विभागों के दांचों तथा कार्य-विधियों में मूलभूत मसौदा करने क्या हम इन कानूनों को दूर नहीं कर सकते? जैसा कि प्रो० डिमोक (Dimock) ने कहा है कि "यदि अधिक स्वायत्तता (Autonomy) तथा लचीलापन (Flexibility) लाने की दिशा में विभागों (Departments) के अन्तर्गत काफी सुधार किये जा सकें तो सरकारी निगमों के लिये इसका औचित्य (Justification) या तो विलुप्त नहीं होगा या बहुत बड़ा होगा।"¹ अतः हमें, इस सम्बन्ध में विभिन्न देशों में समय-समय पर आवश्यक सुधार किये जाते रहे हैं। 'Revolving funds' की स्थापना की गई है, बढोतर कानूनों एवं नियमों के द्वारा सामान्य अथवा विशिष्ट छूटें प्रदान की गई हैं, वाणिज्यिक बिस्म के लेखा-परीक्षणों (Audits) की व्यवस्था की गई है, तथा (स्वीकृतियाँ) प्राप्त करने में होने वाली देरियों को कम करने के लिये अन्तर्मन्त्रीय (Inter-Ministerial) प्रतिनिधित्व में पूर्ण प्रबन्ध-मण्डलों (Managing Boards) की रचना की गई है। भारतीय रेलों जैसे विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था के अन्तर्गत है किन्तु अतः अधिकार रेलवे प्रशासन को गौण दिये गये हैं। भारतीय रेलवेज की अपनी निजी वित्तीय प्रशासकीय तथा नियुक्ति करने की कार्य-विधियाँ हैं उनके अपने लेखांकन (Accounting) तथा लेखा-परीक्षण (Auditing) विभाग हैं, यही नहीं के विभिन्न क्षेत्रों में बढी हुई है और जहाँ तक कार्य-संचालन का सम्बन्ध है प्रत्येक क्षेत्रीय रेलवे में काफी मात्रा में विवेकीकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है।

इससे अतिरिक्त, दीर्घ निर्णयों के लिये बोर्ड योजना अपनाई गई है। रेलवे बोर्ड (Railway Board) भारत सरकार के एक मन्त्रालय (Ministry) के सदस्य कार्य करता है और रेलों के नियमन, निर्माण, देखभाल तथा संचालन के सम्बन्ध में केन्द्र सरकार की सभी शक्तियों का प्रयोग करता है। रेलवे बोर्ड का सविधान, रेलवे नीति का निर्माण करना एवं उसको क्रियान्वित करने के सम्बन्ध में बोर्ड को पूर्ण स्वाधीनता प्रदान करता है। बोर्ड एक निगम निकाय (Corporate body) के रूप में कार्य करता है और इससे सदस्य वृत्त्यशील (Functional) प्रवृत्ति के होते हैं। बोर्ड में फेयरमैन वित्त आयुक्त (Financial Commissioner) तथा तीन सदस्य (Members) होते हैं जो कि कर्मचारी-वर्ग (Staff) सिविल इंजिनियरिंग तथा परिवहन व्यवस्था के कार्यभार (Incharge) होते हैं। रेलवे मन्त्रालय में भारत

सरकार का पदेन नचिव (Ex-officio secretary) इसका चेयरमैन होता है। इसका वित्त प्रायुक्त भी रेलवे मन्त्रालय में वित्तीय मामलों में सम्बन्धित भाग्य सरकार का पदेन नचिव होता है। डाक व तार विभाग के लिए भी एक ऐसा ही बोर्ड बनाने की योजना है।

परन्तु विभागीय टाचे में उन क्रियाओं की सम्मिश्रित करने के विवे हेतु-हेतु करना सामान्य एवं बड़ा उद्दिष्ट शायद है चित्ता सम्पन्न करने के विवे इसकी रचना नहीं की गई थी। जब तक एक उद्यम को अन्य प्रकार की सरकारी क्रियाओं में पुनर् नही निदा पायेगा तब तक उसको प्रशासिक मन्त्रालय विनियमों (Regulations) तथा कार्य-विधियों (Procedures) के अनुगम्य बनाने के लिए भारी दबाव डाले जाने रहेंगे। चूंकि एकरूपता (Uniformity) पर जोर देना नौकरशाही प्रशासन (Bureaucratic administration) का एक सामान्य लक्षण है, अतः जब तक किसी विशेष उद्यम पर लागू करने के विवे विविध कानूनी व्यवस्थाओं (Legal provisions) का प्रवण्य नहीं किया जाना तब तक उन उद्यम में निम्न कार्य-विधि लागू करने का प्रयत्न प्रायः अनफल ही रहता है। जैसा कि हसन (Hansen) ने कहा है कि 'यहाँ तक कि एक विकसित देश में भी, जहाँ कि निरुक्त एवं अनुज्ञप्त निश्चित सेवा वर्तमान हो, एक सरकारी उद्यम का सरकारी विभाग के रूप में सुचालित करने के कार्य को मामूली रूप में नहीं निदा जाना चाहिये, और कम विकसित देश में तो ऐसा करना प्रायः असम्भव होता है। आन्तौर पर सगुप्त के विविध करो की आवश्यकता होती है।'¹ ए० डी० गोरवाला (A. D. Gormala) ने ठीक ही कहा है कि विभागीय प्रवण्य (Departmental management) का अवरोध तो कभी-कभी ही किया जाता चाहिये, एक सामान्य नियम के रूप में नहीं। अनेक प्रकार से, स्वायत्तता (Autonomy) की आवश्यकताओं का यह एक प्रत्यक्ष नकारात्मक रूप है। यह प्रवण्य-कदमी (Initiative) तथा लचीलता (Flexibility) का विरोध करता है...। तथापि कुछ स्थित के उद्यमों में विभागीय प्रवण्य अनिवार्य होता है। ऐसे उद्यमों की स्पष्ट स्वायत्तता की जानी चाहिये, उनको पुनर् रचना चाहिये और उनकी मध्या नूतनता हो खनी चाहिये।²

सरकारी निगम (The Public Corporation)

विभागीय व्यवस्था में जाने जाने वाले दोषों के कारण, जतिवत में लोगों का मन हुनता में सरकारी निगमों के पक्ष में हो गया है। इसका कारण यह है कि निगम में वाणिज्यिक स्वायत्तता (Commercial freedom) तथा सरकारी निगमों का उचित एवं व्यापक सम्मिश्रण पाया जाता है। राष्ट्रपति हर्बर्ट (President

¹ A. H. Hansen, *op. cit.*, p. 342.

² A. D. Gormala, *Report on the Efficient Conduct of State enterprise* Delhi 1951, p. 13-14.

Roosevelt) के शब्दों में, 'निगम सरकार की शक्ति का जामा पहने होना है परन्तु इसमें निजी उद्यम (Private enterprise) की भी प्रेरणा तथा लोचनीलता पाई जाती है।' इस प्रकार सरकारी नियम के आन्दोलन को गति देने की मौनिक प्रेरणा दो प्रकार की इच्छाओं से नज़र आती अर्थात् एक ओर तो उद्यम के प्रबन्ध पर निये जान वान संसदीय निरीक्षण से, और दूसरी ओर नर्मवारी-वर्ग तथा वित्त पर राज-कोष (Treasury) के नियन्त्रण से मुक्त होने की इच्छा। यह सम्भावना व्यक्त की गई कि ये दोनों ही बातें औद्योगिक व्यवसायिक प्रकृति के उद्यमों में दशता एवं स्वयं प्रेरणा को प्रतिबन्धित करती हैं।

संयुक्त राष्ट्र संघीय अध्ययन के अनुसार, जिसका कि पहले ही उल्लेख किया जा चुका है, सरकारी नियम की मुख्य विशेषतायें निम्न प्रकार हैं —

(१) इस पर सरकार का ही पूर्ण स्वामित्व होता है।

(२) इसका निर्माण सामान्यतः एक विशेष कानून (Law) बनाकर किया जाता है जिसमें इसकी शक्तियों, कर्तव्यों व विशेषाधिकारों की व्याख्या की जाती है, इसके प्रबन्ध के रूप का निर्धारण तथा अन्य स्थापित विभागों एवं मन्त्रालयों के साथ इसके सम्बन्ध का उल्लेख किया जाता है।

(३) नियम निश्चय के रूप में, कानूनी कार्यों के लिए इसका पृथक् अस्तित्व होना है और यह मुकदमा चल सकता है तथा इस पर मुकदमा चलाया जा सकता है। यह ठेके (Contracts) कर सकता है तथा अपने नाम से सम्पत्ति (Property) प्राप्त कर सकता है। अपने ही नाम से अपना व्यवसाय करने वाले निगमों को, ठेके करने के सम्बन्ध में तथा सम्पत्ति के क्रय-विक्रय के विषय में साधारण सरकारी विभागों की प्रवेशा आमतौर पर अधिक स्वाधीनता प्रदान की जाती है।

(४) पूंजी का प्रबन्ध करने के लिए भयवा घाटों की पूर्ति के लिए किये जाने वाले विनियोजनों (Appropriations) के अतिरिक्त, एक सरकारी नियम की वित्तीय व्यवस्था आमतौर पर स्वतंत्र रूप से की जाती है। यह राजकोष (Treasury) भयवा जनता से उपहार लेकर तथा वस्तुओं व सेवाओं की बिक्री से होने वाली आय के द्वारा धन प्राप्त करता है। अपनी आमदनियों का प्रयोग तथा पुनः प्रयोग करने का इसे अधिकार होता है।

(५) यह साधारणतया सरकारी निधियों के खर्च पर लागू होने वाली अधिकांश नियामकीय तथा प्रतिबन्धात्मक सर्वाधियों (Statutes) से मुक्त रहता है।

(६) यह सामान्यतः निगमेतर अभिवरणों (Non-corporate agencies) पर लागू होने वाले तजट लेखांकन (Accounting) तथा लेखा परीक्षण (Audit) सम्बन्धी कानूनों एवं कर्माधिकाधिकारों (Discretions) से नहीं बचा होता।

(७) "अधिकांश स्थितियों में, सरकारी नियम के कर्मचारी सिविल सेवक नहीं होते। उनकी भर्ती करने तथा पारिश्रमिक या वेतन देने का कार्य उन घटौत व दशाओं

के अनुसार चित्रा जाता है जिनका निर्धारण निगम स्वयं करता है।¹ सरकारी निगमों के विषय में लिखते हुए सन् १९३३ में हर्बर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) ने कहा कि "हम निगमों के रूप में सरकारी स्वामित्व, सरकारी उत्तरदायित्व (Accountability) और नोकहिन वे लिए किए जान वाले व्यावसायिक प्रबंध (Business management) का एक सम्मिश्रण प्राप्त करने का प्रयास कर रहे हैं।"²

भारत में दामोदर घाटी (Damodar Valley) जैम नदी घाटी प्रामोोजनाओं (River valley projects) तथा वायु परिवहन व बीमे आदि के संचालन के लिये सरकारी निगमों का आश्रय लिया है, और इन सभी निगमों में वे मिश्रान्त स्वरूप से पाये जाते हैं जिनका अपर उल्लेख किया गया है यद्यपि इसमें कोई सन्देह नहीं कि प्रामोोजनाओं की वृद्ध वित्तिष्ट आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए निगमों का निर्माण करने वाली अधिनियमों (Acts) में कुछ विशेष रद्दोबदल अथवा समायोजन (Adjustments) आवश्यक किये गये थे। अब हम दामोदर घाटी निगम (Damodar Valley Corporation) के ढांचे का अध्ययन करते हैं। इसकी रचना सन् १९४८ में व्यवस्थापिका (Legislature) के एक अधिनियम द्वारा की गई थी। इसके चेयरमैन तथा सदस्यों की नियुक्तियाँ (पश्चिमी बंगाल व बिहार, दोनों भागीदार सरकारों के परामर्श से) केन्द्र सरकार (Central Government) द्वारा की जाती हैं तथा व्यक्तिगत कमियों के कारण अथवा यदि वे अन्य किसी प्रकार में अनुपयुक्त (Un-suitable) हों तो केन्द्र सरकार द्वारा ही उन्हें अपने पदों से हटाया भी जा सकता है। इसके सचिव (Secretary) तथा वित्तीय सलाहकार (Financial Adviser) की नियुक्ति भी केन्द्र सरकार द्वारा की जाती है। निगम स्वयं अपनी निधि (Fund) होती है जिसमें निगम की सभी प्राप्तियाँ (Receipts) ले जाई जाती हैं तथा जिसमें से निगम की सभी आमदनियाँ (Payments) की जाती हैं। प्रत्येक भागीदार सरकार निगम द्वारा निर्धारित तिथियों पर पूंजी का अपना भाग उठाने देने की व्यवस्था करती है, और यदि कोई भी सरकार निर्धारित तिथियों पर पूंजी का अपना हिस्सा देने में धनफल रहती है तो निगम को यह अधिकार होता है कि उस घाटे की पूर्ति के लिये वह सम्बन्धित सरकार के दायित्व पर क़ण ले सके। केन्द्र सरकार की स्वीकृति से निगम खुले बाजार (Open market) में भी धन उधार ले सकता है। यह आवश्यक है कि इसका वजट तथा वार्षिक प्रतिवेदन (Annual Reports) प्रत्येक वर्ष केन्द्र तथा राज्य सरकारों के सम्मुख प्रस्तुत किये जायें। निगम के लेखे (Accounts) रखने तथा लेखा परीक्षण (Auditing) करने का कार्य उस रीति के अनुसार किया जाता है जोकि महालेखा परीक्षक (Auditor General) के परामर्श में निर्धारित किया जाता है। अपने कार्यों के निष्पादन के समय नीति

1 United Nation's Publication, op cit, p 9

2 Herbert Morrison, Socialization and Transport 1933, p 149

सम्बन्धी प्रश्नों के सम्बन्ध में निगम का मार्ग दर्शन उन अनुदेशों (Instructions) के द्वारा दिया जाता है जोकि केन्द्र सरकार द्वारा इसे दिये जाते हैं और केन्द्र सरकार तथा निगम के बीच यदि इस सम्बन्ध में कोई विवाद उठ खड़ा होता है कि प्रमुख प्रश्न नीति सम्बन्धी प्रश्न है या नहीं, तो उसमें केन्द्र सरकार का निर्णय अंतिम माना जाता है। किन्तु निगम तथा किसी भी भागीदार सरकार के बीच उत्पन्न होने वाला कोई भी विवाद भयवा मगडा भारत के मुख्य न्यायाधिपति (Chief Justice) द्वारा नियुक्त एक पंच (Arbitrator) को सौंप दिया जाना चाहिये। अधिनियम की इन धाराओं (Provisions) में, नीति पर सरकारी नियन्त्रण रखने का तथा प्रबन्ध सम्बन्धी स्वायत्तता (Autonomy) नियम के ही हाथों में छोड़ देने का द्विमुखी उद्देश्य बिल्कुल स्पष्ट है। विधेयक (Bill) पर बाद विवाद के समय इस सम्बन्ध में सरकार ने आश्वासन भी दिये। इस सम्बन्ध में यहाँ विधेयक के तत्कालीन कार्य-भारी (Incharge) मंत्री द्वारा दिये गये बेंबल एक ही आश्वासन का उल्लेख करना पर्याप्त होगा और वह यह कि, केन्द्र सरकार की यह विस्तृत इच्छा नहीं है कि वह निगम के दिन प्रतिदिन के प्रशासन में हस्तक्षेप करे, यदि सरकार की यही इच्छा होती तो हम डा० पा० नि० (D V C) को तत्काल ही सरकार का एक विभाग (Department) बना सकते थे। हम डा० पा० निगम का एक कार्यभारी मंत्री नियुक्त कर सकते थे परन्तु ऐसा नहीं किया गया।”¹

परन्तु सरकारी निगम सफलतापूर्वक कार्य करने का एक बड़ा कठिन रास्ता है क्योंकि इसमें नियन्त्रण तथा स्वायत्तता के बीच सन्तुलन कायम रखा जाता है और यह एक बड़ा कठिन तथा टेढ़ा मार्ग है। ब्रिटेन, फ्रांस तथा संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे पश्चिमी देश भी स्वयं अभी किसी भी प्रकार इस बात से निश्चित नहीं हो सके हैं कि स्वायत्तता तथा नियन्त्रण के बीच उन्होंने जो सन्तुलन स्थापित किया है वह सर्वोत्तम सम्भव है। यह अभी भी एक विवादग्रस्त समस्या है। इस बात से प्रत्येक सहमत है कि सरकारी नियमों पर नियन्त्रण होना चाहिये जिससे कि वे राज्य के अन्दर ही एक राज्य (State) न बन जाएँ अथवा वे सरकार की एक शीर्षहीन चतुर्थ शाखा (A headless fourth branch of government) न बन जायें। निगम का मिलन वाली स्वायत्तता (Autonomy) उन विशेषाधिकारों (Immunities) पर निर्भर होगी जो उसका निर्माण करने वाले विधेयक कानून ने उसको प्रदान किये हैं, तथा उस देशविशेष में प्रचलित रूढ़ियों व रिवाजों पर निर्भर होगी। एक निगम के लिये उस सरकार से अपनी स्वायत्तता की रक्षा करना तो बड़ा कठिन होगा जिसने कि निगम को कठिनाइयों में डालने व दबाने का हो निश्चय कर लिया हो—जब तक कि वह सरकार ही अपनी कमजोर, असंगठित तथा शक्तिहीन न हो कि वह स्वयं अपनी बनाई हुई संस्थाओं पर अपनी सत्ता खो बैठी हो।

सामोदर पाटी निगम के निर्माण के समय सर्वोत्तम शब्दावली प्रयोग किये जाने के बावजूद, निगम द्वारा वास्तव में उपभाग की जाने वाली व्यावसायिक स्वतन्त्रता की मात्रा अपर्याप्त सीमित रही है। वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance) द्वारा इसका सूक्ष्म निरीक्षण किये जाने के कारण, इसको अपने अधिकांश स्रोतों अथवा व्यवहारों के लिये सरकार की स्वीकृति लेनी पड़ती है, तथा सरकार के उस वित्तीय सलाहकार की आलोचनात्मक तथा बृहदा असहमति-पूर्ण दृष्टि के अन्तर्गत कार्य करना पड़ता है जोकि अपनी असहमति प्रकट किये जब उसने निर्णयों को पुष्टि अथवा अस्वीकृति के लिये राजनैतिक अधिकारियों के पास भेज सकता है। यहाँ तक कि उन प्रायोजनानामों (Projects) को भी जोकि निगम के अत्यन्त सुयोग्य इंजीनियरों द्वारा तैयार की जाती हैं, कार्यान्वित करने से पूर्व तीनो भागीदार सरकारों के इंजीनियरिंग विभागों के तोह पत्रों में से गुजरना होता है। किसी भी कार्य को करने से पहले ली जान वाली स्वीकृतियों एवं अनुमोदनो की बहुतायत, अनुमानों की अविश्वस्यता, विस्तृत दिन-भित्र अनुमानों तथा पृथक् प्रायोजनानामों के लिये वित्तीय प्रमाणितियों (Justifications) में ऐसा प्रतीत होता है कि स्वायत्तता के कार्य को सीमित बना दिया है।¹ परिणामस्वरूप "निगम का इतिहास अरचनात्मक प्रसंगों की एक श्रृंखला के समूह प्रतीत होता है जिसमें कि निगम को अपनी अधिनायक शक्ति अपनी स्वायत्तता को कायम रखने में ही लक्ष्यो परी और अपने भी उसे कम ही सफलता मिली।"² सब बातों को छोड़, यदि किसी ऐसे उदाहरण की आवश्यकता हो कि एक स्वायत्तशासन प्राप्त निगम के माध्यम किन्तु प्रकार व्यवहार नहीं किया जाना चाहिये तो यह दृष्टान्त ऐसा ही उदाहरण प्रस्तुत करता है।³

वास्तव में, केवल उन स्थितियों को छोड़कर जहाँ कि स्पष्ट रूप में उनकी आवश्यकता सिद्ध होती हो, सरकारी निगमों की स्थापना नहीं की जानी चाहिये। उनके कार्यों की पर्याप्त ठीक-ठाक व्याख्या की जानी चाहिये और जिन मन्त्रियों (Ministers) के क्षेत्र में वे स्थित हो उनके साथ निगमों के सम्बन्धों का स्पष्टीकरण विशेष रूप से किया जाना चाहिये। नियन्त्रण को न्यूनतम मूल केन्द्रों पर केन्द्रित कर दिया जाना चाहिये परन्तु सफल सरकारी निगमों द्वारा 'आधिपत्य स्थापन' (Empire building) के विरुद्ध सुरक्षा की पर्याप्त व्यवस्थाएँ भी की जानी चाहियें। सरकार की नियम समर्थों पर सरकारी निगमों के स्वरूप का विस्तृत सिद्धान्तोक्त करते रहना चाहिये जिससे कि इनकी विकासोन्मुख कार्य-व्यवस्था वाले देश की परिवर्तित आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के विषय में आदरस्न हुआ जा सके, अन्यथा तो, ये संस्थाएँ गतिशील समाज की आवश्यकताओं के लिये अनुपयुक्त तथा गतिशील व स्थिर बन जायेंगी।

1 N C B R Chaudhry, Problems of D V C. In B B Majumdar, Problems of Public Administration in India Patna 1953, p 111

2 A D Gorwala op cit p 33

3 A D Gorwala, Ibid, p 34

(३) संयुक्त पूंजी कम्पनी (Joint Stock Company)

भारत ने वाणिज्यिक उद्यमों (Commercial enterprises) के प्रबन्ध के लिए भारतीय कम्पनी विधि (Indian Company Law) के अन्तर्गत पंजीकृत (Registered) संयुक्त पूंजी कम्पनियों का विस्तृत उपयोग किया है, जैसे कि सिन्धी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड (ग्राइवेट) लिमिटेड, हैवी इलेक्ट्रिकल्स (ग्राइवेट) लिमिटेड, सिन्धुनान मैशीन टूल्स (ग्राइवेट) लिमिटेड, भारत इलेक्ट्रॉनिक्स (ग्राइवेट) लिमिटेड, सिन्धुनान बैट्रिय (ग्राइवेट) लिमिटेड, नेशनल इन्स्ट्रुमेंट्स (ग्राइवेट) लिमिटेड, सिन्धुनान इन्वेंटरीनाइट्स (ग्राइवेट) लिमिटेड, नेशनल पाउडर (ग्राइवेट) लिमिटेड, सिन्धुनान हाउसिंग कंपनी (ग्राइवेट) लिमिटेड आदि।

संयुक्त पूंजी कम्पनी की सम्पूर्ण पूंजी भारत सरकार द्वारा प्रदान की जाती है और यह एक या दो पदाधिकारियों (Officials) के नाम में रखी जाती है क्योंकि एक ग्राइवेट लिमिटेड कम्पनी को स्थापना के लिए कम से कम दो डिस्टेंडर्स (Shareholders) की आवश्यकता होती है। इन कम्पनियों के विस्तृत सच स्मृति-पत्र (Memoranda of Association) तथा सच विधान-पत्र (Articles of Association) होते हैं जिनमें संयुक्त पूंजी लिमिटेड कम्पनी के हिस्सों (Shares) के अन्तरण (Transfer) की तथा माध्यामिक सभाओं (General meetings) की व्यवस्थाएँ और अन्य सभी आवश्यक बातें दी होती हैं। इन कम्पनियों के निर्देशक मण्डल (Board of Directors) सरकार द्वारा मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं और ये मण्डल एक सामान्य प्रबन्धक होते हैं। एक चेयरमैन (Chairman) होता है जोकि सामग्री पर किसी विशिष्ट उद्योग के कार्यकारी (Incharge) मन्त्रालय (Ministry) का सचिव (Secretary) होता है। इसमें स्थायी रूप से एक अधिकारी (Officer) होता है जोकि जिन मन्त्रालय में लिया जाता है तथा संयुक्त सचिव (Joint secretary) की श्रेणी का होता है। एक या दो ऐसे अन्य मन्त्रालयों के भी पदाधिकारी होते हैं जोकि किसी विशिष्ट उद्योग की कार्य प्रणाली से विशिष्ट रूप से सम्बन्धित होते हैं। ये सभी निर्देशक (Directors) पदों (Ex-Officio) होते हैं, घन इतनी नियुक्तियों में से किसी व भी स्थानान्तरण (वर्गों) का स्वतन्त्र मतलब होता है निर्देशक मण्डल में परिवर्तन। इन सभी मण्डलों (Boards) में कुछ गैर-सरकारी व्यक्तियों (Non-officials) का भी सम्मिलन होता है जिनमें एक या दो व्यवसायी (Businessmen) होते हैं और कभी-कभी एक श्रमिक नेता (Labour leader)। परन्तु निर्देशक मण्डल में सरकारी अधिकारियों का ही आधिकार्य रहता है। हमारे सरकारी उद्यमों का यह एक सम्पूर्ण दाप है। भारत इलेक्ट्रॉनिक्स (ग्राइवेट) लिमिटेड में, एक पदाधिकारी चेयरमैन है, आठ निर्देशक हैं जिनमें से छह सरकारी

अधिकारी हैं तथा दो गैर-सरकारी व्यक्ति हैं। सरकारी स्वामित्व वाली सभी कम्पनियों में यही स्थिति पाई जाती है।¹

जब किसी ऐसे युद्ध में सरकारी उद्यम की स्थापना के लिये कम्पनी का उपयोग किया जाता है जोकि स्थायी रूप से सरकार द्वारा नियन्त्रित होता है तो यह मसला विवाद प्रस्तुत हो जाता है। रंगून सेमिनार (Rangoon seminar) में, "परामर्श-दाताओं की सर्वसम्मति राय यही थी" कि जब कोई उद्यम पूर्णतया सरकारी स्वामित्व के अन्तर्गत हो तो उसकी रचना सरकारी निगम के रूप में अथवा एक सरकारी विभाग के रूप में की जानी चाहिये।

पूर्णतया सरकारी स्वामित्व एवं नियन्त्रण के एक अभिकरण (Agency) के रूप में कम्पनी के प्रति इस विरोध के जो दो मुख्य कारण दिये गये हैं निम्न प्रकार हैं —

(१) 'कम्पनी के रूप में संगठित उद्यम, लोकतन्त्रीय देश में, सरकार तथा सदन (Parliament) के प्रति संवैधानिक उत्तरदायित्व (Constitutional responsibilities) से बच जाता है जबकि एक राज्य द्वारा नियन्त्रित उद्यम (State-controlled enterprise) इस उत्तरदायित्वों को वहन करती है।

(२) कम्पनी के रूप (Form) के तथा विधि (Law) द्वारा नियन्त्रित वाणिज्यिक कम्पनियों के उपयोग की बात धामतौर पर एक कल्पनामात्र बनकर रह जाती है क्योंकि वे सब अथवा अधिकांश कार्य, जोकि सामान्यता हिस्सेदारों (Shareholders) तथा प्रबन्धों के अधिकार में रहते हैं, कम्पनी की स्थापना करने वाली सविधि (Statute) के द्वारा सरकार के लिए सुरक्षित कर दिये जाते हैं।²

ए० डी० गोरवाला (A. D. Gornala) न इन तर्कों से प्रसहमति प्रकट की। उनका विश्वास है कि 'ठीस रूप में वाणिज्यिक कार्यों को सम्पन्न करने के लिये कम्पनी अपने लचीलेपन (Flexibility) के कारण सरकारी निगम से श्रेष्ठ है। उनकी राय में, निगम (Corporation) का उपयोग केवल तभी किया जाना चाहिये "जबकि उद्यम किसी ऐसे कार्य को सम्पन्न कर रहा हो जोकि वस्तुतः सरकार के कार्यों" की एक विस्तार हो, जैसे कि सिचाई तथा जलविद्युत प्रायोजन अथवा प्रसारण (Broadcasting) या परिवहन सेवा।"³

भारतीय सरकारी स्वामित्व-प्राप्त कम्पनियों के सम्बन्ध में 'लोचनीलता' का जो तर्क दिया जाता है वह सन्देह से स्थानी नहीं है। निर्देशक मण्डल की सूचियों में

१ देखिये भारत में सरकारी उद्यमों तथा अन्य संस्थाओं की वर्गीकृत सूची, नोब सभा सचिवालय, १९६८ पृष्ठ ११-१३।

2 United Nations Publication, op cit p 13

3 A. D. Gornala, op cit pp 18-19

जो सरकारी पदाधिकारियों की प्रधानता बनी रहती है वह ही कम्पनियों में लोक-शीलता के अस्तित्व के बारे में सन्देह उत्पन्न करती है। जैसा कि लोकसभा (Lok Sabha) की अनुमान समिति (Estimates Committee) ने कहा है कि "वास्तविकता यह है कि भारतीय कम्पनियाँ न्यूनाधिक रूप में सरकारी विभागों का ही विस्तारमान हैं" और इनका संचालन दफ्तर-उपदर कुछ छोटे-मोटे परिवर्तनों के साथ लगभग उन्हीं के स्वरूप के अनुसार किया जाता है।¹ सिन्धी कारखाने के भूतपूर्व मुख्य इंजीनियर मि० बन्सन गिल्स (Benson Gyles) ने भी इस बात की पुष्टि की। जिन्होंने निम्नलिखित चीजें 'प्रबन्ध निर्देशक' (Managing Directors) तथा मन्त्रालय के बीच प्रचलित बायें का आदान-प्रदान किया जाता है, और यह कि वित्त (Finance) अग्रणीता (Seniority) तथा पदोन्नति (Promotion) से सम्बन्धित अनेक सरकारी नियम आसने आप कम्पनी में लागू हो जाते हैं।²

कम्पनी के आधार की प्रबन्ध-व्यवस्था की स्थापना करने का एक व्यावहारिक कारण यह है कि नियम के मुकाबल एक कम्पनी की स्थापना करना सरल है। एक कम्पनी की स्थापना करने के लिये तो भारतीय कम्पनी विधि (Indian Company Law) के अन्तर्गत उसका पञ्जीकृत (Registered) मान्य कराना होता है परन्तु एक नियम के निर्माण के लिए समझ को एक विशेष विधि का निर्माण करना होता है। इस प्रकार, नियम के निर्माण के लिए संसदीय विधानीकरण (Parliamentary enactment) की सम्पूर्ण बठिन कार्यविधि (Procedure) पूरी करनी होती है। सरकार की क्रियाओं के विस्तार के इस युग में यह बड़ा बठिन है कि प्रत्येक प्रकार के उद्योग (Industry) के लिए नियम का निर्माण करने के हेतु अधिनियम (Act) के बनाने की प्रतीक्षा की जाए।

परन्तु हम साध का यह अर्थ नहीं है कि किसी भी कम्पनी को संसदीय नियन्त्रण से मुक्त कर दिया जाय। इटली में यही हुआ, जहाँ कि, प्रोफेसर रोसी (Rossi) के अनुसार, लोकहित के सरक्षण के लिए आवश्यक सभी प्रकार के प्रभावशाली नियन्त्रण को छोड़कर कार्य की स्वाधीनता कायम की गई।³

इस प्रकार, सरकार को यह बात स्पष्ट रूप से समझ लेनी चाहिए कि एक सरकारी कम्पनी ठीक एक 'सामान्य कम्पनी' (Ordinary company) के सदृश नहीं होनी। सरकार को इन बात का ध्यान रखना चाहिये कि व्यवस्थापिका सभा (Legislature) तथा जनता को कम्पनी के कार्यों के बारे में, वार्षिक प्रतिवेदनो (Reports) के द्वारा, जानकारी मिलती रहनी चाहिये, इसके हिसाब किताब की

1 Estimates Committee Ninth Report 1953-54, Administrative, Financial and other Reforms, Lok Sabha, Secretariat New Delhi, p 16

2 T. Benson Gyles Organization and Management of Sindri Fertilizers Ltd., prepared for the Government of India, Technical Assistance Programme U N New York, 1955 (Mimeographed) pp 67

3 Finand: Bye and Rossi: Nationalization in France and Italy, p 244.

जांच का कार्य सुयोग्य एवं स्वतन्त्र व्यक्तियों के सुपुर्न किया जाना चाहिये, और हिस्सेदार (Shareholder) की क्षमता के रूप में, मन्त्री (Minister) के उत्तरदायित्वों की सुस्पष्ट व्याख्या होनी चाहिये। इस प्रकार, अनुत्तरदायी तथा शक्ति की भ्रष्टी नौकरशाही (Bureacracy) की कार्यवाहियों को सार्वजनिक प्रचार तथा न्यायोचित आलोचना से बचाने वाले एक आवरण (पर्दे) के रूप में कम्पनी का उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। सरकारी स्वामित्व प्राप्त कम्पनियों पर लागू किये जाने वाले ससदीय नियन्त्रण की उचित रूप से व्याख्या होनी चाहिए और इस बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि कम्पनियाँ उस नियन्त्रण से बचें नहीं। जहाँ तक एक सरकारी निगम अथवा कम्पनी के तुलनात्मक महत्व का सम्बन्ध है "इस सम्बन्ध में थोड़ा ही प्रमाण उपलब्ध है कि कम्पनी सरकारी निगम के मुकाबले स्पष्ट रूप से प्रच्यो है या स्पष्ट रूप से बुरी। दोनों के ही कुछ मैदानिक लाभ हैं जो कि व्यवहार में प्राप्त किये भी जा सकते हैं प्रथम नहीं भी, और दोनों ही कुछ दोषों व रोगों से भी ग्रसित हैं जो कि कम विकसित देशों में प्रायः रोग-विषयक अनुपातों को ग्रहण कर लेते हैं। हमारे घब तक के अनुभव के अनुसार तो इन दोनों ही उपायों में किसी को भी दूसरे से बढ़ाकर बहना बठिनाई से ही न्यायपूर्ण कहा जा सकता है।"^१ सरकारी उद्यम की प्रबन्ध व्यवस्था के इन दोनों ही उपायों पर हम प्रयोग (Experiments) कर रहे हैं और यदि भविष्य में अनुभव से यह सिद्ध हो जाये कि इनमें से कोई भी एक उपाय दूसरे से खेडनर है तो उस निर्णय को स्वीकार करने के लिए देश को प्रस्तुत रहना चाहिए।

(४) मिश्रित सयुक्त पूंजी कम्पनी (Mixed Joint Stock Company)

इससे हमारा तात्पर्य उन कम्पनियों से है जिनमें कि सरकारी तथा गैरसरकारी स्वामित्व एवं नियन्त्रण का मिश्रण रहता है। कुछ पश्चिमी देशों में मिश्रित पूंजी वाली कम्पनियाँ काफी हैं। प्रातः में, व्यापक क्रियाओं में लगी हुई चालीस से अधिक कम्पनियों में राज्य हिस्सा लेता है जैसे कि घातुण खोदना, फिल्म उत्पादन, समाचार अभिकरण (News agency), पेट्रोल का उत्पादन तथा बितरण, व्यापारिक समुद्रीय परिवहन औद्योगिक अनुसंधान (Industrial research), नदी परिवहन और प्रसारण (Broadcasting)।

भारत में 'मिश्रित कम्पनियों' के अनेक ऐसे उदाहरण हैं जिनमें कि पूंजी का अधिकांश भाग अथवा इतना भाग राज्य का होता है जिससे कि उन पर नियंत्रण रखा जा सके और शेष पूंजी निजी निवेशकर्ताओं (Investors) की होती है। इस प्रकार के महत्वपूर्ण उदाहरण हैं अशोक झोटल तथा हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड। विशाखापट्टम बन्दरगाह पर स्थित हिन्दुस्तान शिपयार्ड में केन्द्र सरकार तथा

महिदा स्टीम नेव्गेशन कम्पनी लिमिटेड भागीदार (Partners) हैं। कम्पनी की अधिकृत पूंजी (Authorised Capital) १० करोड़ रुपये है। कम्पनी की कुल जारी पूंजी (Issued Capital) ४५२.७५ लाख ६० बैटनी है जिसमें कि भारत सरकार के ३६८६४ लाख रुपये के शेयर हैं। १०४११ लाख रुपये के मूल्य के शेयर शेयर निगमिया के हैं।

मिश्रित उद्योगों में सरकार उद्यम के नियन्त्रण तथा निरीक्षण के अधिकार सुरक्षित रखती है। ऐसी कम्पनियों पर नियन्त्रण रखने के लिए सरकार बहुधा निम्न उपायों का प्रयोग करती है। सरकार या तो बोर्ड के चेयरमैन की प्रत्यक्ष प्रधिकार मदद्यों की नियुक्ति या अधिकार स्वयं ले सकती है। हिन्दुस्तान शिपयार्ड (Hindustan shipyard) के मामले में, राष्ट्रपति को चेयरमैन, प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Director) तथा छ अन्य निर्देशकों की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त है। अन्य चार निर्देशक अर्थात् कुल मन्त्रियों के एक निहाई मिश्रित द्वाारा मनोनीत किये जाते हैं। सरकार नगरों के हस्तान्तरण पर तथा कम्पनी के सामान के विपणन पर प्रतिबन्ध लगा सकती है। सरकार लेखा-परीक्षकों (Auditors) की नियुक्ति का अधिकार भी स्वयं ले सकती है। हिन्दुस्तान शिपयार्ड के मामले में उधार लेने, डिबेंचर (Debentures) जारी करने या कम्पनी के समापन (Winding up) आदि पर सरकार का ही नियन्त्रण रहता है।

“मिश्रित व्यवस्था के समझका का यह कहना है कि यह व्यवस्था राज्य को इस योग्य बनाती है कि वह उन गैर-सरकारी व्यवसायियों के अनुभव का लाभ उठा सके या कि मिश्रित निगमों के निर्देशक मण्डलों के सदस्य हों, इससे बायों के प्रबन्ध में सञ्चालन पाया जाता है जिसमें सञ्चालन में सफलता की सम्भावना रहती है, और यह कि आवश्यक पूंजीगत निधियों की पूर्ति के लिए यह आर्थिक रूप में गैर-सरकारी स्रोतों से धन प्राप्त करती है।”¹

यह गत्य है कि, सम्पूर्ण रूप से, मिश्रित व्यवस्था के मुकाबल व्यवसायी (Businessmen) अतिरिक्त व्यावसायिक ज्ञान का प्रदर्शन करते हैं— यद्यपि यह भी ठीक है कि राज्य के साथ किये जाने वाले अपने व्यवहारों में उल्टा निम्न ही सार्वजनिक उत्तरदायित्व की एक गम्भीर कमी का प्रदर्शन किया है,—और मिश्रित निगम निजी व्यावसायिक ज्ञान तथा उन सरकारी प्रतिनिधियों को, जिनकी नियन्त्रणकारी प्राधिकारिता है, एक साथ मिलाता है जिसमें कि उद्योगों का प्रबन्ध व्यावसायिक निपुणता के साथ किया जा सके। इससे अनिश्चित, एक मिश्रित कम्पनी अपनी पूंजीगत आवश्यकताओं की मनुष्य के लिए सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों ही प्रकार की निधियाँ (Funds) पर भरोसा कर सकती है।

इस सम्बन्ध में एक बात का अवश्य ध्यान रखना चाहिये। निजी व्यवसाय का उद्देश्य होना है अधिकतम लाभ प्राप्त करना, किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि

1. Mario Eibandi, Maurice Bye, Ernesto Rossi, Nationalization in France and Italy, pp 243-44

सरकारी उद्यम उद्देश्य भी वही हो। यह सम्भव हो सकता है कि एक मिश्रित उद्यम में बजाए सबसे अच्छी के, दोनो ही पक्षों की सबसे शराब बाँटें आजायें, क्योंकि लोक सेवा (Public service) तथा अधिकतम लाभ कमाने की प्रेरणाओं का परस्पर कोई मेल नहीं बैठता।

(५) संचालन ठेका (The Operating Contract)

सरकारी उद्यम को चलाने की अन्तिम विधि संचालन ठेके की है। इस सम्बन्ध में रगून सेमिनार के जेल-पत्र में कहा गया था कि “सरकारी उद्यमों के प्रशासन की एक अपेक्षाकृत नई विधि है संचालन ठेका। सरकारी उद्यम के प्रबन्ध के लिए सरकार किसी स्थापित प्राइवेट कम्पनी के साथ ठेका करती है और ठेकेदार (Contractor) द्वारा व्यय की जाने वाली समस्त लागत की अदायगी का आग्रह करती है। ठेकेदार जो उसकी सेवाओं के लिए एक ‘निश्चित शुल्क’ (Fixed fee) के रूप में मुआवजा दिया जाता है। इस शुल्क का निर्धारण ठेके की शर्तों के अन्तर्गत बातचीत द्वारा किया जाता है। यह ठेका प्रबन्ध-ठेका (Management contract) कहलाता है और इसके अन्तर्गत प्रबन्ध करने वाली कम्पनी को उसके मुकाबले कम स्वाधीनता प्राप्त होती है जितनी उसे निजी अथवा गैर सरकारी रूप में उद्यम का संचालन करने की स्थिति में प्राप्त होती। ठेकेदार कम्पनी को इस बात का पूर्ण अधिकार दिया जाता है कि वह कर्मचारियों को नियुक्ति कर सके या उन्हें हटा सके, क्षतिपूर्ति (Compensation) की दरों का निर्धारण कर सके, सामग्री तथा साज-सामान खरीद सके, कार्य-संचालन की नीतियाँ निर्धारित कर सके आदि-आदि। सरकारी अभिन्नरूपों पर लागू होने वाली सविधियाँ (Statutes) ठेकेदार कम्पनी पर लागू नहीं होती, उनके द्वारा रखे जाने वाले कर्मचारियों को सरकारी कर्मचारी नहीं माना जाता। इस प्रकार से, ठेकेदार उद्यम का संचालन बहुत हद तक उसी प्रकार करने में समर्थ हो जाता है जिस प्रकार बिना वह सब करता जबकि वह कम्पनी उसकी निजी कम्पनी की एक सहायक होती।”¹

यदि अन्य बातों से ऊपर ‘लोचनीयता’ (Flexibility) ही वांछनीय है तो उसको प्राप्त करने का तरीका यही है। इससे प्रयत्नों में, नियोजन में तथा कर्मचारियों की नियुक्ति में उससे भी अधिक मात्रा में लोचनीयता प्राप्त होती है। जितनी कि कम्पनी पर एक सरकारी नियंत्रण में पाई जाती है। परन्तु एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि सरकार इस बात से कैसे आश्वस्त हो सकती है कि ठेकेदार जिसे कि ‘लागत गमा’ (Cost plus) के आधार पर अदायगी की जाती है यथेष्ट कुशलता तथा मितव्ययता से कार्य सम्पन्न कर रहा है? इस बात से निश्चित होने के लिये, कि उद्यम को दिये गये सामान्य निर्देश सरकारी नीति की प्रचलित

विचारधाराओं के अनुरूप हैं, सरकार जिस प्रकार उद्यम में हस्तक्षेप कर सकती है ? इन प्रश्नों का कोई भी ऐसा उत्तर नहीं मिला है जिससे कि किसी निष्कर्ष पर पहुँचा जा सके ।

ठेके के इस रूप से बितनी बठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं यह हिन्दुस्तान मशीन टूल्स लिमिटेड तथा हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड के प्रारम्भिक इतिहास से प्रकट है । इनमें से प्रथम उद्यम की स्थापना के लिये भारत सरकार ने मैसर्स ओरलिकन (Messrs Oerlikon) नामक स्वीडन की फर्म से एक करार (Agreement) किया अनेक कारणोंवश काम में देरिया हुई और उद्यम में कुशलता तथा मित-व्ययता की कमी के कारण बोसम्बो यात्रा के मशीन एवं विशेषज्ञ को इसकी सम्भीर आलोचना करनी पड़ी । हिन्दुस्तान मशीन टूल्स पर प्रकाशित अपने प्रतिवेदन (Report) में सोवसभा की अनुमान समिति (Estimates Committee) ने यह कहा कि इस बात का निश्चय करने में ही कई माह की देर कर दी गई कि किस प्रकार के खराद (Lathes) का निर्यात होना चाहिये और 'मैसर्स ओरलिकन' द्वारा की जाने वाली यह एक ऐसी सम्भीर भूल थी जिनको समाप्त किया जा सकता था । समिति ने प्रारम्भिकठेके की ही आलोचना की और कहा कि ठेका स्वीडन की फर्म के अधिक अनुकूल था क्योंकि फर्म की निदिष्ट कमियों के लिये आशिक रूप से सरकार को भी उत्तरदायी बना दिया गया था ।¹

हिन्दुस्तान शिपयार्ड के मामले में, जिसने कि अत्यन्त धीमी गति में कुछ बहुत महंग जहाजों का निर्माण किया, समिति ने यह मत व्यक्त किया कि "French Societe Anonyme des Ateliers et Chantiers de la Loire नामक ठेकेदार फर्म ने इतने गलत रूप में काम किया कि उससे हानियों की वसूलयाची करने के लिये सरकार को बाध्यवाहियाँ करनी पड़ी ।"²

एक कम विकसित देश को अपने विकास कार्यक्रमों के लिये विदेशी फर्मों के साथ ठेकेदार के करार (Agreements) तो करने ही चाहियें । परन्तु हिन्दुस्तान मशीन टूल्स तथा हिन्दुस्तान शिपयार्ड के इतिहास की पुनरावृत्ति को रोकने के लिये यह अत्यन्त आवश्यक है कि ठेकेदार फर्म को उद्यम की केवल प्रबन्ध व्यवस्था ही नहीं करनी चाहिये अपितु उसमें ठोस मात्रा में पूँजी भी लगानी चाहिये । यदि उद्यम में आशिक रूप से ठेकेदार फर्म की पूँजी भी लगी है तो 'संचालन ठेके' की व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य कर सकती है । सेमिनार में ठीक ही कहा गया कि "संचालन ठेके की इस व्यवस्था के—जिसको कि सामान्यतः एक अस्थायी हल के रूप में निश्चिन उद्देश्य के साथ चुना जाता है—लाभों, हानियों तथा उचित उपयोगों के बारे में और अधिक अध्ययन किये जाने की आवश्यकता है ।"³

1 14th Estimates Committee Report 1954-55, pp 6-7

2 Ibid 34

3 United Nations Publication, op cit, p 16

वास्तव में, संगठन की उन सभी किस्मों के बारे में 'अधिक अध्ययन' किया जाना चाहिए जिसकी इस अध्ययन में विवेचना की गई है। जैसा कि द्वितीय पंच-वर्षीय योजना में कहा जा चुका है कि "संगठन के विभिन्न रूपों के सापेक्षिक (Relative) लाभों के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट मत प्रकट किया जान से पूर्व अधिक अनुभव की आवश्यकता है।"¹

यह बात प्रबन्ध दृष्टिकोण रखनी चाहिए कि सभी देशों और सभी परिस्थितियों के लिये सरकारी उद्यमों के प्रशासन के लिये संगठन का कोई भी एक स्वरूप सर्वोत्तम नहीं है। किसी भी विशिष्ट उद्यम के लिये संगठन के स्वरूप का चुनाव करते समय सभी तत्वों पर विचार किया जान की आवश्यकता है, जैसा कि कार्य की प्रकृति, संचालन तथा वित्तीय आवश्यकताएँ, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था पर पड़ने वाला दबाव, क्रियाओं की किस्म, जनता का राजनैतिक दृष्टिकोण, और मृदाग बर्माचारी वर्ग की उपलब्धता। केवल सैद्धान्तिक अथवा अव्यावहारिक रूप में हम संगठन के किसी भी एक स्वरूप पर ही जमे नहीं रह सके। अभी तो हम एक प्रयोगावस्था (Experimental stage) में हैं अतः हम अधिक कठोर अथवा दृढ़ नहीं बन सकते। इसके प्रतिरूप, विदेशों का अनुभव हमारे लिये अधिक सहायक नहीं हो सकता। संगठन का स्वरूप कोई ऐसी चीज नहीं है जिसका आयात किया जा सके। संगठन के किसी भी विशेष रूप (Form) की सफलता उस देश में पाई जाने वाली दशाओं पर निर्भर होगी। हमें इस मामले में अन्य देशों द्वारा प्राप्त किये गये अनुभव एक ज्ञान की नकल करने का प्रयत्न नहीं करना चाहिये। हम ऐसी किसी गलत धारणा को भी अपने मन से निकाल देना चाहिये जोकि विभिन्न व्यक्तियों के मन में सामान्य उत्पन्न हो जाया करती है। किसी भी उद्यम की सफलता आन्तरिक रूप से प्रबन्ध-व्यवस्था की किस्म पर ही निर्भर नहीं होती। यह हो सकता है कि एक सरकारी निगम अथवा कम्पनी उद्यम में अकुशलता, रिश्वतखोरी और भाई भतीजावाद (Nepotism) उत्पन्न कर दे। यदि किसी विशिष्ट उद्यम में कुछ गलत काम हुआ है तो निगम अथवा कम्पनी की किस्म की प्रबन्ध-व्यवस्था के बारे में निराश न होना चाहिये। उन कारकों की खोज करने का प्रयत्न करना चाहिये जो अकुशलता के लिये उत्तरदायी हों। एक ही तत्व पर आधारित व्याख्या से तो गलत निष्कर्ष निकालेंगे और भ्रामक निर्णय किये जायेंगे।

सरकारी उद्यम पर मन्त्रीय नियन्त्रण

(Ministerial Control over State Enterprise)

अब हम सरकारी निगमों के सम्बन्ध में मन्त्रियों (Ministers) की शक्तियों (Powers) की विवेचना करेंगे।

मन्त्रियों के हाथ में सरकारी उद्यमों पर नियन्त्रण की कुछ शक्तियाँ सौंप देने की आवश्यकता सभी जगह स्पष्ट रूप से अनुभव की गई है। केवल मन्त्रीय

निर्देशों (Ministerial directives) के द्वारा ही उद्यमों को प्रचलित सरकारी नीति की आवश्यकताओं के अनुरूप बनाया जा सकता है और राष्ट्रीय योजना (National plan) के साथ उनका ताल-मेल बैठाया जा सकता है। यदि सरकारी उद्यमों पर मन्त्रियों द्वारा प्रभावशाली नियन्त्रण नहीं रखा जाएगा तो उनकी स्थापना के सभी सम्भावित लाभ प्राप्त नहीं हो सकेगे, परिणामस्वरूप देश की अर्थ-व्यवस्था (Economy) के बारे में भ्रम उत्पन्न होना जिसके कारण कम विकसित तथा अस्थिर दृष्टि में पड़ते देश में सामाजिक अराजकता (Anarchy) उत्पन्न हो सकती है। परन्तु निगमों की स्वायत्तता (Autonomy) की समुचित सुरक्षा के लिये यह आवश्यक है कि मन्त्रीय नियन्त्रण का यत्न सीमित मात्रा में लागू किया जाये। इस सम्बन्ध में मूलभूत सिद्धान्त यह है कि कुछ उत्तरदायित्व अथवा नीति-निर्देशन का कार्य स्वयं संघटन पर ही छोड़ दिया जाए। "निम्न रूप में, ये उद्यम तभी अधिक सफलता के साथ कार्य करते हैं जबकि मन्त्रीय नियन्त्रण सामान्य नीति (General policy)-के-मामलों तक ही सीमित रहता है।"¹

निगमों द्वारा प्ररूप किये जाने वाले उद्यमों का मन्त्रियों के साथ जो सम्बन्ध होता है वह विभागीय प्ररूप वाले (Departmentally managed) सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध से भिन्न होता है। निगमों को अपने आन्तरिक मामलों में हस्तक्षेप के विरुद्ध एक निश्चित मात्रा में स्वायत्तता प्राप्त होनी है जबकि विभागों की ऐसी स्वायत्तता नहीं प्राप्त होती। विभाग (Department) एक अंग के रूप में पूर्णतया सरकार से साथ जुड़ा रहता है और वह कार्यपालिका के नियन्त्रण से मुक्त होकर किसी भी प्रकार की स्वायत्तता का वास्तविक अधिकार के रूप में दावा नहीं कर सकता। मन्त्री विभागीय प्ररूप वाले सरकारी उद्यम के लिये पूर्णतया उत्तरदायी होता है अतः वह उन पर दिन प्रति-दिन का नियन्त्रण भी रखा सकता है। ऐसे उद्यमों के प्रशासन के सम्बन्ध में मन्त्री से कोई भी प्रश्न पूछा जा सकता है, उदाहरणार्थ, रेलवे मन्त्री से रेलों के देर से चलने अथवा उर्वर प्रत्यधिक भौक-भाड आदि के बारे में प्रश्न पूछे जा सकते हैं। चूंकि मन्त्री को अपने विभाग पर पूर्ण अधिकार प्राप्त होता है अतः अपने विभाग से सम्बन्धित प्रत्येक कार्य तथा किसी भी बात के लिये वह जवाबदेह होता है। परन्तु सरकारी निगमों की स्थिति में, कार्यकारी मन्त्री (Minister-in charge) को केवल सीमित अधिकार ही प्राप्त होना है और वह केवल उन्हीं अधिकारों के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है।

अब हम सरकारी निगमों पर मन्त्रीय नियन्त्रण की मात्रा पर विचार करेंगे, चाहे वे निगम विशिष्ट सविधियों (Special Statutes) द्वारा बनाये गये हों अथवा भारतीय कम्पनी विधि (India Company Law) के अन्तर्गत उनका निर्माण किया गया हो। सरकारी निगम पर मन्त्रीय नियन्त्रण की स्थापना निम्नलिखित

उपायों में से किसी एक अथवा सम्मिलित रूप से नई उपायों द्वारा की जा सकती है (१) किसी उद्यम के शासन मण्डल (Governing board) और व्यवस्थापकों (Managers) की नियुक्ति करके; (२) सामान्य नीति सम्बन्धी निर्देश जारी करके, (३) विशिष्ट निर्देश (Directions) जारी करके, (४) कुछ विशेष श्रेणियों के कार्यों तथा नीतियों का अनुमोदन करके अथवा उनको रद्द करके, (५) अत्यावश्यक परिस्थितियों में, शासन-मण्डल के एक सदस्य के रूप में प्रबन्ध व्यवस्था में भाग लेकर, (६) नियम द्वारा सूचनाएँ तथा प्रतिवेदन (Reports) प्राप्त करने का अधिकार लेकर। अब हम इन अधिकारों पर एक-एक करके विचार करते हैं।

सर्वप्रथम, यह कि कार्यभारी मन्त्री को नियमों के शासन-मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त होता है। सन् १९४८ के दामोदर पाटी नियम अधिनियम (D. V. C. Act) की धारा ४ में कहा गया है कि “नियम के चेयरमैन तथा दो अन्य सदस्यों की नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा की जायेगी।” वायु नियम अधिनियम (Air Corporation Act) १९५३ की धारा ४ में यह व्यवस्था है कि “प्रत्येक नियम में केन्द्र सरकार (Central Government) द्वारा नियुक्त सदस्य होंगे जिनकी संख्या पांच से कम और नौ से अधिक नहीं होगी तथा इन सदस्यों में से एक को केन्द्र सरकार नियम का चेयरमैन नियुक्त करेगी।” नियमों का निर्माण करने वाले सभी अधिनियमों (Acts) तथा प्राइवेट लिमिटेड कम्पनियों के सप्त विधान-पत्रों (Articles of Association) में ऐसी धाराएँ पाई जाती हैं। राष्ट्रीय कोयला विकास निगम लिमिटेड (National Coal Development Corporation Ltd) के ७१ (१) सप्त विधान-पत्र में यह व्यवस्था दी गई है कि “निर्देशक (Directors) राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जायेंगे.....।” हिन्दुस्तान स्टीलमाइंस में यह व्यवस्था है कि “राष्ट्रपति को चेयरमैन, प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Director) तथा छ अन्य निर्देशकों की नियुक्ति करने का अधिकार है।” अन्य चार निर्देशक अर्थात् कुल संख्या के एक तिहाई सिन्धिया कम्पनी द्वारा मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं जो कि इस उद्यम में सरकार की साझेदार (Partner) हैं।

सरकार को मण्डल (Board) के सदस्यों (Members) की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त होता है किन्तु उनकी कोई निश्चित योग्यताएँ (Qualifications) नहीं दी हुई होती, हाँ सामान्यतः कुछ अयोग्यताएँ (Disqualifications) का उल्लेख मजबूत किया होता है, उदाहरण के लिये, सन् १९४८ के दामोदर पाटी अधिनियम (D. V. C. Act) की धारा ४ में यह व्यवस्था है कि “नियम दशाग्रो में किसी भी व्यक्ति को निगम का सदस्य नियुक्त करने अथवा सदस्यता जारी रखने के प्रयोग माना जायेगा—(क) यदि वह केन्द्रीय अथवा प्रांतीय विधान मण्डल का सदस्य हो अथवा (ख) यदि वह नियम के लिए किये जा रहे किसी भी ठेके अथवा कार्य में, प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से, अपना निजी स्वार्थ रखता हो। वह किसी भी

कम्पनी का हिस्सेदार (Shareholder) रह सकता है, मगर इस स्थिति में उसे अपने उन शेयरों की प्रकृति तथा मात्रा का पूर्ण विवरण सरकार को देना होगा। वायु निगम अधिनियम की धारा ४ (२) में यह व्यवस्था है कि ऐसे किसी भी प्राधिकृत भूखण्ड पर अन्य किसी प्रकार के हित (Interest) को गंभीरता के लिये उपयोग्य माना जायेगा जो कि मालिक के रूप में लिये जाने वाले उससे बाधों को गंभीरतापूर्वक गति में प्रभावित करे।

नियुक्ति का अधिकार (Power of appointment) मंत्रियों के हाथों में दिया गया एक बड़ा महत्वपूर्ण अधिकार होता है परन्तु यह आश्चर्य की बात है कि इन उच्च पदों पर नियुक्तियाँ करने में उन्हें सुन्नी छूट प्राप्त होती है क्योंकि नियुक्त होने वाले प्राधिकृतों के लिये कोई निश्चित योग्यताएँ निर्धारित नहीं होती। यह ही सफाई है कि इस सम्बन्ध के एक स वक्तव्य प्रस्तुत किया जाये कि विधान मण्डल द्वारा बनाये गये अधिनियम में सदस्यों की योग्यताओं का उल्लेख करते सम्बन्ध के हाथ बाध देना अनावश्यक और यही तब कि, असाध्य भी है। यह काम मंत्री पर ही छोड़ देना चाहिये कि वह अच्छे-बुरे व्यक्तियों की तलाश करके उनकी नियुक्तियाँ कर दे जिससे कि इन पदों की नियुक्तियाँ वह केवल पिछले अनुभव एवं ज्ञान के के आधार पर ही नहीं, बल्कि भावी सम्भावनाओं की दृष्टिगत रख कर भी कर सके।

परन्तु मंत्रियों को दी जाने वाली इस 'सुन्नी छूट' में निहित खतरों की भी उपेक्षा नहीं की जानी चाहिये। यह भय प्रकट करना उचित ही है कि निश्चित योग्यताओं के अभाव में, यह सम्भव है कि नियुक्तियाँ अन्य बातों के आधार पर, जैसे कि राजनैतिक मरक्षण (Political patronage) के आधार पर, की जायें। सरक्षण की बुराई, जिससे अब सरकार के लगभग सभी सचिव देश मुक्त हैं, ऐसा प्रतीत होता है कि इस बड़े पैमाने के राष्ट्रीयकरण (Nationalization) में भारत में प्रवेश कर गई है। अनेक महत्वपूर्ण नियुक्तियों का उपहार मंत्रियों के अपने अधिकार में होता है और नियुक्तियों (Appointees) के चुनाव के विषय में वे किसी के प्रति भी उत्तरदायी नहीं होते। इस बारे में समद (Parliament) में वे जो कुछ कहते हैं वह यही कि उन्होंने ऐसे सर्वोत्तम सम्भव व्यक्ति को नियुक्त किया है जिसे कि वे प्राप्त कर सकें। इसके अनिश्चित, प्रजातन्त्रीय सरकारें चूँकि उन मतों (Votes) की सख्या पर आधारित होती हैं अतः कि वे निर्वाचनों (Elections) में प्राप्त कर सकती हैं अतः वे बहुधा अपने तात्कालिक अनुपायियों अथवा मतदाताओं (Voters) को पुरस्कृत करने के कार्य की ओर ध्यान देना अपना दायित्व समझती हैं, और इससे खतरा यह है कि उनकी माँगों को अधिक से अधिक गन्तुष्ट करने की इच्छा में यह सम्भव हो सकता है कि उत्तरदायित्वपूर्ण ऊँचे पदों पर लोगों की नियुक्तियाँ करते समय उनकी योग्यताओं एवं अनुभव पर इतना ध्यान न दिया जाये जितना कि उनकी भूतकाल की राजनैतिक सेवाओं पर। इस प्रकार निगमों के कार्यालय "राजनैतिक पक्षपात" के

स्थान बन सकते हैं। पदाधिकारियों के उचित चुनाव के महत्व की अधिक बड़ा-बड़ा कर नहीं कहा जा सकता और कुछ ऐसी उपयुक्त रोकें लगानी ही पड़ती है कि जिनसे नियुक्त करने वाले प्राधिकारी (Appointing authority) नियुक्ति के इस अधिकार का दुरुपयोग न कर सकें। भारत में, जहाँ कि जातीयता, प्रांतीयता, साम्प्रदायिकता तथा धार्मिक उन्माद की बुराइयों पहले से ही वर्तमान हैं, यह सम्भव हो सकता है कि नियुक्ति करने वाले प्राधिकारियों में य सामाजिक बुराइयों वाली मान्यता में पाई जायें। पक्षपात के इस स्वर के विरुद्ध सुरक्षा की व्यवस्था की जानी ही होती है।

मन्त्रियों को यह भी अधिकार प्राप्त होता है कि वे शासन-मण्डल (Governing board) के निर्देशकों अथवा सदस्यों को, विभिन्न अधिनियमों (Acts) में उल्लिखित कारणों के आधार पर, उनके पदों से हटा सकें जैसे कि शम करने से, इन्कार करने के कारण, कार्यवाहन की असमर्थता के कारण, अपने पद का दुरुपयोग करने के कारण, किसी सामान्य अनुपयुक्तता^१ (Unsuitability) के कारण अथवा अन्य किसी ऐसे कारण से जो कि गम्भीर^२ प्रतीत हो।^३ यह धारा की जाती है कि पदच्युति (Dismissal) के इस अधिकार का प्रयोग पूर्ण सावधानी के साथ किया जायेगा। यदि मनमाना पदच्युतियों की गईं तो उससे मण्डलों की कार्यकुशलता कम हो जायेगी। किसी भी कर्मचारी को कार्यकुशलता के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि उसे सन्तुष्टि मान्यता में मौकरी की सुरक्षा प्रदान की जाये। इंग्लैंड में मन्त्रियों को मण्डलों के सदस्यों के सम्बन्ध में पदच्युति का यह अधिकार प्राप्त है। इस अधिकार का प्रयोग यार्कशायर बिजली बोर्ड के चेयरमैन के मामले में किया गया था जिस कि भवनो (Buildings) के लायसेंस लेने के नियमों को भंग करने के कारण जेल भेज दिया गया था। यह ठीक है कि जिस प्रकार नियुक्तियों राजनैतिक कारणों के आधार पर नहीं की जानी चाहियें, उसी प्रकार पदच्युतियाँ भी राजनैतिक बातों के आधार पर नहीं की जानी चाहियें।

दूसरे, मन्त्रियों को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वे सामान्य नीति (General policy) के मामलों पर निगमों को निर्देश जारी कर सकें। दा धा नि (D V C) के सम्बन्ध में यह आवश्यक है कि कार्यों के सम्पादन में नीति के प्रश्नों पर निगम का मार्गदर्शन ऐसे अनुदेशों (Instructions) द्वारा किया जाना चाहिये जो कि उसे केन्द्र सरकार से प्राप्त हो।^४ यदि किसी प्रश्न के सम्बन्ध में यह विवाद उत्पन्न हो जाये कि यह प्रश्न नीति का है या नहीं, तो उसमें केन्द्र सरकार का निर्णय अन्तिम होगा।^५ इसी प्रकार "नीति के प्रश्नों पर औद्योगिक वित्त निगम (Industrial Finance Corporation) का मार्ग-दर्शन ऐसे अनुदेशों द्वारा किया जाना

१. दामोदर घाटी निगम अधिनियम, धारा ५१

२. पुनर्वासि वित्त प्रशासन अधिनियम, धारा ८

३. दा धा. नि अधिनियम, धारा ४८

चाहिये जा कि उसे केन्द्र सरकार द्वारा प्राप्त हो।¹ दोनों वायु निगमों (Air Corporations) के सम्बन्ध में "केन्द्र सरकार दोनों में से किसी भी निगम को, उसके बापों के सम्पादन के विषय में, निर्देश (Directions) दे सकती है और निगमों को उन निर्देशों का पालन करना ही होगा।"² मंत्रियों को यह अधिकार होता है कि वे निगमों को निर्देश जारी कर सकें और निगम उन अनुदेशों का पालन करने को बाध्य होंगे। यदि बोर्ड नीति के प्रश्नों पर मंत्रियों द्वारा दिये गये अनुदेशों का पालन करने में अग्रसर रहते हैं तो मंत्री को यह अधिकार होता है कि वह बोर्ड को कार्यच्युत अथवा मुद्रासित (Supersede) कर दे, मदद्यों तथा चेयरमैन को हटा दे और एक नए बोर्ड की नियुक्ति कर दे।

मंत्रियों को अनेक प्रकार की अनावश्यक विस्तृत बातों के सम्बन्ध में निर्देश नहीं जारी करने चाहियें, अन्यथा तो निगमों की स्वायत्तता (Autonomy) ही खतरे में पड़ जायगी। मंत्रियों का अपने निर्देशों द्वारा निगमों के दिन प्रति-दिन के आन्तरिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये स्वस्थ परम्पराओं व प्रणाली का विकास करना होगा। अन्तर्गत तो यह होगा कि अनुदेश जारी करने में पहिले मंत्री बोर्ड के सदस्यों को अपने विश्वास में ले लें और उनसे परामर्श करने के पश्चात् ही निर्देश जारी करें। मन् १९१४ में अधिनियम की धारा ६ (३) के अन्तर्गत औद्योगिक वित्त निगम को एक निर्देश जारी किया गया था "जिसमें इस बात का पूर्ण विवरण सहित प्रतिवेदन (Report) सरकार के समक्ष प्रस्तुत करने को कहा गया था कि उसने द्वारा पुष्क-पुष्क व्यक्तियों को ५० साल २० से अधिक के ऋण कद-कद दिये गए। सरकार इन प्रकार के और भी निर्देश निगम को जारी करने का विचार कर रही थी कि (१) निगम द्वारा किसी भी ऐसे पक्ष (Party) को ऋण की स्वीकृति नहीं दी जानी चाहिये जहाँ कि सम्बन्धित पक्ष बढ़ने ही तीन अवसरों पर उससे ऋण प्राप्त कर चुका हो अथवा जहाँ किसी पक्ष को दिये गए ऋण की कुल मात्रा १ करोड़ २० से अधिक हो चुकी हो किन्तु यदि इनके लिए सरकार को पूर्व अनुमति प्राप्त कर ली गई हो तो बात दूसरी है, (२) निगम सरकार की पूर्व अनुमति प्राप्त किये बिना ऐसी किसी भी सस्था को कुल एक करोड़ २० से अधिक का ऋण नहीं देगा जिसका स्वामित्व, प्रबन्ध अथवा नियन्त्रण उद्योगपतियों (Industrialists) के एक घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित वर्ग (Group) के अधीन हो।"³ औद्योगिक वित्त निगम को जारी किया गया निर्देश अस्ति का दुर्ग्रहण नहीं था। यह देवना राष्ट्र के हित में ही था कि ऋणों का समुचित रूप से वितरण किया जा रहा है या नहीं, और वृद्ध बांडों में उद्योगपतियों के एक वर्ग द्वारा उन पर कहीं

1 श्री वि नि अधिनियम, धारा ६

2 वायुनिगम अधिनियम, उपधारा ३४-१

3 Parliamentary Debates, House of People, Answer to Question on

एकाधिकार तो नहीं कर दिया गया है। इसके अनिश्चित, यह निर्देश निम्न के दैनिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं था, अपितु एक सामान्य नीति सम्बन्धी अनुदेश था। इस निर्देश को जारी करने की आवश्यकता इसलिए थी क्योंकि सी० वि० नि० (I F C) की ऋण-नीति के विरोध में संसद (Parliament) में तथा संसदवासी में सामान्य मानोचना की जा रही थी। यह कहा गया था कि ऋण बड़े बड़े एकाधिकारियों (Monopolists) को पक्षपात के आधार पर दिये गए हैं। इस बात को रोकने के लिए ही सरकार ने निर्देश जारी किया था। कठिनाई तो तब उत्पन्न होती है जबकि सभी विशिष्ट निर्देश (Specific directives) जारी नहीं करने और बोर्ड के निर्णयों को अन्य उपायों द्वारा प्रभावित करने की चेष्टा करने हैं। यदि कोई सभी निगम को कोई विशिष्ट निर्देश जारी करता है तो वह उसके परिणामों के लिए भी उत्तरदायी हो जाता है। अपने आपको जिम्मेवारी से बचाने के लिए यह अनौपचारिक परामर्शों एवं सम्मेलनों के द्वारा बोर्ड के सदस्यों को प्रभावित करना है। यह बड़ी अवांछनीय सर्वाधिकार उत्पत्ति है। इंग्लैंड में भी इस तथ्य की गंभीर मानोचना की जाती है। भारत में, यह तथ्य जीवन बीमा निगम (Life Insurance Corporation) के मामले में प्रकाश में आया। श्री एन० सी० दागला (N C Dalgia) की जाच की कार्यवाहियों से यह प्रकट हुआ कि मुँहड़ा सन्ध्यामो (Mundhra Concerns) में शेयर खरीदने के नियम के निर्णय को सभी महोदय ने प्रभावित किया था यद्यपि उन्होंने लिखित रूप में कोई भी निर्देश जारी नहीं किया था जैसा कि जीवन बीमा अधिनियम (Life Insurance Act) की धारा ११ के अन्तर्गत उत्तरी करना चाहिये था। उन्होंने ऐसा तरीका अपनाया जो कि कानून के विरुद्ध था। दामोदर घाटी निगम जाच समिति (D V C. Enquiry Committee) ने भी कुछ इसी प्रकार का विचार व्यक्त किया। बात यह है कि जब कभी भी सभी लोग निगमों को निर्देश जारी करने की आवश्यकता समझें तो उन्हें निर्देश लिखित रूप में देने चाहियें और जैसा कि इंग्लैंड में होता है ऐसे निर्देशों को निगमों की वार्षिक रिपोर्ट में प्रकाशित किया जाना चाहिये भयवा उनकी सदन (House) की मेज पर रखा जाना चाहिये। उद्देश्य यह है कि सभी जो निर्देश जारी करें उनके लिए उन्हें निश्चित रूप से उत्तरदायी बनाया जा सके। किसी भी पक्ष की ओर से बचने की बात नहीं होनी चाहिये।

कुछ मामलों में मंत्रियों को विस्तृत बातों के सम्बन्ध में भी निर्देश जारी करने का अधिकार दिया गया है। दोनो वायुनिगमों (Air Corporations) के मामले में सभी, उपमुख्य तथा राष्ट्रीय हित की दृष्टि से तथा निगमों से परामर्श करके, उससे से किसी को भी ऐसा निर्देश दे सकता है कि जिससे वह ऐसी किसी भी वायु परिवहन सेवा (Air Transport Service) अपना सन्ध्या किया को संचालित कर सके जिस कि उसे संचालित करने का अधिकार हो, ऐसी किसी भी सेवा अपना बिना को छोड़ने या उसमें परिवर्तन करने भयवा ऐसी किसी भी किया को

न करने का भी निर्देश दे सकती है जिसको कि उसने करने का प्रस्ताव किया हो।¹ सरकार किसी भी वायु सेवा प्रयत्न सम्पत्ति (Property) को एक वायु निगम से दूसरे के पास को स्थानान्तरित करने का भी निर्देश दे सकती है।²

तीसरे कुछ निगमों द्वारा अपनी योजनाओं तथा कार्यक्रमों के लिये मन्त्री की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक होता है। दोनों वायु निगमों के मामले में निम्न-लिखित बातों के लिए सरकार की पूर्ण स्वीकृति लेनी आवश्यक होती है—'किसी भी अचल सम्पत्ति (Immovable property) या विमान (Aircraft) प्रयत्न १५ लाख ६० स अधिक मूल्य की किसी भी वस्तु का खरीदने के लिए किये जाने वाले किसी भी पूँजीगत खर्च (Capital expenditure) के लिये, किसी भी अचल सम्पत्ति का ५ वर्ष स अधिक की अवधि के लिये पट्टे (Lease) पर देने के लिए, प्रयत्न १० लाख ६० से अधिक किताबी मूल्य (Book value) के किसी भी विशेष अधिकार प्रयत्न सम्पत्ति को समाप्त करने प्रयत्न देखने के लिये।'³ अपने वित्तीय वर्ष (Financial year) के प्रारम्भ होने से तीन माह पूर्व, इनमें में प्रत्येक निगम को वार्षिक सरकार के समक्ष 'एक ऐसा विवरण-पत्र (Statement) प्रस्तुत करना होता है जिसमें कि उनके द्वारा सम्मिलित किये जाने वाले कार्यक्रम और वायु सेवाओं के विकास तथा उमड़ी अन्य क्रियाओं व उनमें सम्बन्धित वित्तीय अनुमानों का व्योरा दिया होता है और इस व्योरे में किसी भी प्रकार का पूँजी का निवेश (Investment of Capital) तथा इसके कुल स्टाफ की मात्रा में वृद्धि का प्रस्ताव भी सम्मिलित होता है।'⁴ तथापि, लोचनीयता (Flexibility) लाने के लिये, यह व्यवस्था की गई है कि यदि निगमों के लिए किसी ऐसी क्रिया प्रयत्न सेवा को अपने हाथ में लेना आवश्यक हो, जहाँ उनमें वार्षिक कार्यक्रम में सम्मिलित न हो, तो ऐसी क्रिया प्रयत्न सेवा का संचालन किया जा सकता है और उक्त दशा में एक अनुपूरक (Supplementary) कार्यक्रम व सम्बन्धी वित्तीय अनुमान सरकार के समक्ष प्रस्तुत कर दिया जाना चाहिये। विशेष परिस्थितियों का सामना करने के लिए निगमों को यह अधिकार दिया गया है कि वे ऐसी किसी सेवा प्रयत्न क्रिया का संचालन कर सकें जहाँ ऊपर के दोनों ही कार्यक्रमों में से किसी में भी सम्मिलित न हो, और तत्पश्चात् निर्धारित रीति के अनुसार सरकार को उसके विषय में एक प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत कर दें।⁵ हिन्दुस्तान स्टील (श्रावेट) लिमिटेड के मामले में, निम्नलिखित स्थितियों में सरकार की स्वीकृति लेना आवश्यक है: (अ) पूँजी की वृद्धि करना, (आ) नया शेयर जारी करना, (इ) पूँजी में कमी करना; (ई) कम्पनी की वार्षिक पूँजी का एकीकरण, विभाजन तथा उप-विभाजन, (उ) रुपय

1 Air Corporation Act Sec. 34-2

2 Air Corporation Act, Sec. 39

3 Ibid S 35

4 Ibid S 36

5 Ibid S 35

उधार लेना, इसकी शर्तें एवं दशावे, (ऊ) बाण्ड, डिबेंचर, डिबेंचर स्टॉक अथवा अन्य प्रतिभूतियाँ (Securities) जारी करना (ए) ४० लाख रु० से अधिक के पूंजीगत खर्च का कोई भी कार्य-क्रम, (ऐ) कम्पनी का समापन (Winding up), (ओ) किसी भी ऐसे अधिकारी की नियुक्ति करना जिसका न्यूनतम भासिब वेतन २००० रु० अथवा इससे अधिक हो, तथा कम्पनी के लेखा परीक्षकों (Auditors) की नियुक्ति करना।

चौथे, निगम को पूंजीगत निवेश (Capital investment) करने तथा उधार (Borrowing) लेने के लिए मन्त्री की स्वीकृति लेने की आवश्यकता होती है।^१ निगमों को अपने खाते (Accounts) उस रीति के अनुसार रखने पड़ते हैं जोकि सरकार अथवा महालेखा-परीक्षक (Auditor General) के परामर्श से निर्धारित की जाती है और उनके खातों का परीक्षण (Audit of accounts) भी मामतौर पर उन लेखा-परीक्षकों (Auditors) द्वारा किया जाता है जोकि मन्त्री (Minister) अथवा अन्य महालेखा-परीक्षक द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। दामोदर घाटी निगम के मामले में, 'निगम के खाते उस पद्धति के अनुसार रखे जायेंगे जोकि भारत के महालेखा-परीक्षक के परामर्श से निर्धारित की जाए।'^२ पुनर्वास वित्त निगम (Rehabilitation Finance Corporation) के खातों का परीक्षण 'उस एक अथवा एक से अधिक लेखा-परीक्षकों द्वारा किया जायेगा जोकि सन् १९१३ के भारतीय कम्पनी अधिनियम (Indian Companies Act) की धारा १४४ के अन्तर्गत कम्पनियों के लेखा-परीक्षकों के रूप में कार्य करने के पात्र होंगे और जिनकी नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा ऐसे पारिश्रमिक (Remuneration) पर की जायेगी जोकि अधिनियम द्वारा निर्धारित किया जायेगा।'^३ दोनों वायु निगमों के लिए यह आवश्यक है कि वे अपने सम्बन्धित खाते 'जिनमें कि लाभ हानि खाता (Profit and Loss account) तथा चिट्ठा अथवा तुलन-पत्र (Balance sheet) भी सम्मिलित हैं, ऐसी पद्धति के अनुसार रखें जोकि भारत के नियन्त्रक महा-लेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor-General of India) के परामर्श से भारत सरकार द्वारा निर्धारित की जाए।' इन दोनों निगमों के लेखों अथवा खातों का परीक्षण भारत के नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक द्वारा अथवा उनके ही द्वारा नियुक्त अन्य किसी व्यक्ति द्वारा किया जाता है।^४ खाते अथवा लेखे (Accounts) तथा लेखा-परीक्षण (Audit) वाणिज्यिक किस्म के होते हैं और लेखा-परीक्षक के

१ दा. घा. नि. अधिनियम १९४८, धारा ४२, वायु निगम अधिनियम, धारा १० (२) आदि।

२ दा. घा. नि. अधिनियम, धारा ४७.

३ पुनर्वास वित्त निगम अधिनियम, १९४८, धारा १६.

४ वायु निगम अधिनियम, धारा १३.

प्रतिवेदन (Auditor's report) में यह बात स्पष्ट की जाती है कि चिट्ठा अथवा तुलन-पत्र पूरा तथा ठीक तथा उचित हैं या नहीं, उसको उचित गढ़ति के अनुमान बनाया गया या नहीं, जिससे निगम के कार्यों का ठीक-ठीक तथा वास्तविक रूप सामने आ सके।

अन्त में, मन्त्रियों को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वे निगमों में आवश्यक जानकारी प्राप्त कर सके। निगमों से कहा जाता है कि वे नियम-वर्तित विवरण-पत्र (Periodic statements), लेखे (Accounts), सूचना-पत्र, वार्षिक वित्तीय अनुमान (Annual financial estimates), कार्यक्रम और अपने कार्यों एवं कार्यक्रम-संचालन का वार्षिक प्रतिवेदन मन्त्रियों के समक्ष प्रस्तुत करें।¹

मन्त्रियों के नियंत्रण के अधिकार में, प्रशासकीय पक्ष में तो बोर्ड के सदस्यों को नियुक्ति (Appointment) तथा पदच्युति (Dismissal) और सामान्य नीति सम्बन्धी मामलों पर निगमों को निर्देश जारी करना सम्मिलित है और वित्तीय पक्ष में, निवेश (Investment) उधार (Borrowing) तथा लाभों के बटवारे से सम्बन्धित मामलों में उनकी आवश्यक प्रतिमं य निर्णायक होती है।

किसी भी वित्तिष्ठ उद्यम पर वास्तव में कितना मन्त्रीय नियंत्रण लागू किया जायेगा, यह बात आर्थिक रूप से उद्यम के उत्तरदायित्वों की मात्रा पर, उसकी कामवाहियों की राजनैतिक महत्ता पर, और सरकार के साथ उसने वित्तीय सम्बन्धों पर निर्भर होगी। यदि भिन्न-भिन्न उद्यमों के अन्तर्गत वे चीजें ही तत्व (Factors) भिन्न भिन्न रूप में पाये जाते हैं अतः उन्हीं के अनुसार मन्त्रीय हस्तक्षेप का भी निर्धारण होता है। स्वभावतः सम्भावना यही है कि अपेक्षाकृत एक छोटी फैक्टरी के लिये बनाये जाने वाले निगम की अपेक्षा, यदि अन्य बातें समान हो तो, एक ऐसे विकास निगम (Development Corporation) की ओर, जिसका कार्यक्षेत्र इतना विस्तृत हो कि जिसमें सरकार की आर्थिक योजना का एक बड़ा क्षेत्र आ जाता हो, मन्त्रियों का अधिक ध्यान आकर्षित होगा। इससे अतिरिक्त, यह हो सकता है कि ऐसा निगम राजनैतिक विवाद का एक केन्द्र बिन्दु बन जाय और इस विवाद को दृष्टिगत रखते हुए मन्त्री उस उद्यम को केवल सीमित मात्रा में ही स्वाधीनता दें। फिर, विकास निगम अथवा एक नदी घाटी सत्ता (River valley authority) के अन्तर्गत, स्वभावतः ही ऐसी प्रायोजनाओं (Projects) में सरकारी धन लगाया जाता है जिनसे बहुत शीघ्र स्वावलम्बी बनने की आशा नहीं की जाती। यही कारण है कि लाभोपार्जन वाल अथवा सम-विभक्त (Even-breaking) उद्यम की अपेक्षा इनके वित्तीय मामलों में मन्त्रियों का हस्तक्षेप अधिक दृढ़ता के साथ होता है।

1 वा घा नि अधिनियम १९४८, धारा ४५, पुनर्वास वित्त निगम अधिनियम, धारा १८, वायु निगम अधिनियम, धारा ३६, औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम, धारा ३५ आदि।

मन्त्रियों पर कुछ ऐसी रोकथाम भी लगायी जानी चाहिये जिससे कि वे अपनी सत्ता का दुरुपयोग न कर सकें और ऐसी रोकथाम उन पर समद (Parliament) द्वारा लगाई जाती है। मन्त्री को, जिसे कि सरकारी निगम को निर्देश जारी करने के निश्चित अधिकार प्रदान किये जाते हैं, समद के प्रति भी जवाबदेह होना चाहिये। इस प्रकार संसदीय नियन्त्रण आप से आप लागू होना चाहिये, परन्तु यह लागू होगा या नहीं, यह सदस्यों (Members) द्वारा समद में प्रश्न करने के अपने अधिकार पर जोर देन पर निर्भर करता है और इस बात पर निर्भर करता है कि सरकार वाद-विवाद (Debate) के लिये समय तथा अवसर देनी है या नहीं। 'सरकारी निगम को मन्त्री स्वीकारिता के ही ढाँचों में नहीं फँके देना चाहिये जब तक कि वे वैयक्तिक अनुमानों की अत्यधिक मात्रा को रोकने के लिए स्टेम्टरी संसदीय माँ (Parliamentary mother) उपलब्ध न हो।'¹

परन्तु मन्त्रियों पर लगाया जाने वाला संसदीय नियन्त्रण इतना अधिक नहीं होना चाहिये जोकि उन्हें कठोर तथा सीमित नियन्त्रण लगाने की बाध्य करे तथा निगमों को अधिकार सौंपने से उन्हें रोके। भारत में, 'समद सत्ता के हस्तांतरण (Delegation of power) के विरोध का एक मुख्य दुर्ग है, जबकि ऐसे हस्तांतरण की आवश्यकता है और भारतीय प्रशासन की यही सबसे बड़ी बुराई है। अपनी सत्ता का विस्तार में हस्तान्तरण करने की समद की प्रतिक्रिया से, जबकि संसदीय सत्ता को महत्वपूर्ण तथा सकारात्मक बनाने के लिए ऐसा हस्तांतरण अत्यन्त आवश्यक होता है, मन्त्री (Ministers) अपने अधिकारों को सौंपने के प्रति हतोत्साहित हो जाते हैं, सचिव (Secretaries) अपने अधिकारों को सौंपने के प्रति हतोत्साहित हो जाते हैं और फिर प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Directors) अपने अधिकारों को सौंपने के प्रति हतोत्साहित हो जाते हैं।'² यह एक विवृत चक्र है जिस पर रोकथाम लगाई जानी चाहिये। यह ठीक है कि मन्त्री सरकारी निगमों पर नियन्त्रण लगाये परन्तु उनका नियन्त्रण केवल सामान्य नीति सम्बन्धी मामलों तक ही सीमित रहना चाहिये। उनको निगमों के दिन प्रति-दिन के प्रशासन में, जिनमें कि उन्हें स्वाधीनता मिलनी चाहिए, हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। कुछ क्षेत्रों में उद्यम की ऐसी योजनाएँ मन्त्रियों की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत की जानी चाहियें जिनमें कि 'मोकाहित' के प्रश्न मुख्य रूप से उत्पन्न होते हैं। ऐसी योजनाओं में अनुसंधान (Research), शिक्षा (Education), प्रशिक्षण (Training), वित्तियन तथा पूँजी की वृद्धि व विकास के कार्यक्रम सम्मिलित किये जाते हैं। यद्यपि मन्त्रीय अधिकारों

1 Ernest Davies, The Development of the Public Corporations, London, 1946, P 81

2 Paul H Appleby, Re examination of India's Administrative system with special reference to Administration of Government's Industrial and commercial enterprises, p 55

के प्रयोग करने के बारे में सामान्य भाग दर्शन सम्बन्धी बातें निगमों का निर्माण करने वाले विधान (Legislation) से दी हुई होती है परन्तु स्वायत्तता (Autonomy) तथा नियन्त्रण के बीच ठीक सन्तुलन कायम रखना केवल तभी सम्भव है जबकि उपयुक्त अभिसमयों (Conventions) तथा समझदारी के विवास की परम्परा डाली जाय। इससे अनिश्चित, मन्त्रीय अधिकारों (Ministerial powers) के दुष्प्रयोग को रोकने के लिये, सदन द्वारा मन्त्रियों पर नियन्त्रण लगाया जाना चाहिये परन्तु मन्त्रियों पर लगाया जाने वाला संसदीय नियन्त्रण इतना अधिक नहीं होना चाहिये जोकि उनको निगमों के छोटे-छोटे प्रशासनिक कार्यों में हस्तक्षेप करने के लिये बाध्य करे। मन्त्री को अपने अधिकारों की व्याख्या व्यक्ति निरपेक्ष दृष्टि से ही करनी चाहिये तथा मण्डली अथवा बोर्डों से परामर्श करने के पश्चात् ही उनका प्रयोग करना चाहिये। निगम के प्रति मन्त्री का रस सहयोग का होना चाहिये, अनावश्यक घाटे होने का नहीं, और केवल मन्त्रियों के इस दल पर ही इस देश में राष्ट्रीयकरण (Nationalization) के महान् प्रयोग (Experiment) की सफलता निर्भर है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि मन्त्री के महत्वपूर्ण तथा अमहत्वपूर्ण बातों में भेद करने की सामर्थ्य हो और अमहत्वपूर्ण बातों को स्पष्ट रूप से समझने की मानसिक क्षमता हो।

संसदीय नियन्त्रण (Parliamentary Control)

भारत में सरकारी उद्यमों पर मन्त्रीय नियन्त्रण का विवेचन करने के पश्चात् अब हम उन तरीकों का अध्ययन करेंगे जिनके द्वारा कि सदन मन्त्रियों पर अपना नियन्त्रण लागू करती है, क्योंकि संसदीय पद्धति की सरकार में मन्त्री सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं और यह सदन ही है जिसकी ओर कि हम सरकारी उद्यमों पर अन्तिम नियन्त्रण लागू करने के लिये दृष्टिपात करते हैं। सरकारी निगम, ऐसे मामले पर, जिनके लिये कि मन्त्रियों की जिम्मेदारी होती है, मन्त्रियों के माध्यम से सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

सरकारी उद्यमों पर नियन्त्रण के लिये सदन द्वारा जो तरीके अपनाये जाते हैं वे वैसे ही होते हैं जैसे कि सरकार के किसी अन्य विभाग (Department) के लिये होते हैं। सदन के सदस्यों (Members of the Parliament) को सरकारी उद्यमों की समस्याओं पर बहस-विवाद करने के लिये सदन (House) के अन्दर निम्नलिखित अवसर उपलब्ध होते हैं —

(१) मन्त्रियों से प्रश्न पूछ कर।

(२) किसी भी उद्यम पर आध घण्टे के बाद विवाद की भाग करके।

(३) सार्वजनिक महत्व के मामलों पर स्थगन प्रस्ताव (A motion for adjournment) प्रस्तुत करके।

(४) अग्रन्त आदेशक सार्वजनिक महत्वों के मामलों पर अल्पकालीन वाद-विवाद की मांग करके ।

(५) अग्रन्त आदेशक सार्वजनिक महत्व की घटनाओं पर सदन का ध्यान आकर्षित करके ।

(६) किसी भी मामले पर प्रस्ताव पेश करके तथा उस पर वाद-विवाद करके ।

(७) राष्ट्रपति के भाषण पर बहस करके ।

(८) जाच समिति (Enquiry Committee) के प्रतिवेदन (Report) पर बहस करके, यदि कोई हो तो ।

(९) निगम के कार्य-संचालन पर बहस करने का अवसर सदस्यों को उस समय भी मिलता है जबकि किसी ऐसे कानून में संशोधन किया जाता है जिसके द्वारा कि उस निगम का निर्माण किया गया था ।

(१०) बजट पर होने वाली बहस के समय ।

(११) निगमों के वार्षिक प्रतिवेदनों पर भी वाद-विवाद बिना जा सकता है ।^१

सरकारी निगमों पर संसदीय नियन्त्रण, प्रवर समिति की स्थापना के पक्ष में दी जाने वाली दलील की जाच

(Parliamentary control over Public Corporation, An examination of the plea for a Select Committee)

'संसद के सदस्यों को सरकारी उद्यमों के कार्यों पर वाद-विवाद के इतने अधिक अवसर प्रदान किये जाने के बावजूद अनेक सदस्य अभी तक यही अनुभव करते हैं कि उन्हें निगमों के मामलों पर वाद-विवाद करने, उनके कार्यों का विश्लेषण (Analysis) तथा विवेचन करने के पर्याप्त अवसर नहीं मिलते । सदस्यों ने अपने इस असन्तोष को अनेक बार लोकसभा में व्यक्त किया । सदस्य यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) तथा अनुमान समिति (Estimates Committee) जैसी संसदीय समितियों (Parliamentary Committee) को शक्ति से अधिक काम मिला हुआ है और चूंकि सरकारी उद्यमों (Public enterprises) की संख्या बढ़ गई है तथा तेजी से बढ़ रही है अतः इन समितियों के लिये उद्यमों की और समुचित ध्यान देना अब अधिकाधिक कठिन हो जाएगा । संसद स्वयं भी इस स्थिति में नहीं होती कि प्रत्येक सरकारी उद्यम के अपने समक्ष आने वाले प्रतिवेदनों (Reports) तथा वार्षिक लेखों (Annual accounts) पर

१ 'संसदीय नियन्त्रण' के विस्तृत अध्ययन के लिये लेखक की 'भारत में सरकारी उद्यम पर संसदीय नियन्त्रण' नामक पुस्तक का चौथा अध्याय देखिये ।

वाद-विवाद कर सके। घट कुछ सदस्यों द्वारा यह सुझाव दिया गया है कि सरकारी उद्यमों के लिए एक पुष्कट प्रवर समिति (Select committee) होनी चाहिये।

१० व ११ दिसम्बर, सन् १९५३ को सोव-सभा में सरकारी उद्यमों पर लगाये जाने वाले संसदीय नियन्त्रण पर वाद-विवाद हुआ था। उसमें धनक सदस्यों ने यह भाव की थी कि संसद की एक प्रवर समिति की नियुक्ति की जाए जो कि सरकारी निगमों तथा उन कम्पनियों की वित्तीय कार्य-प्रणाली पर दृष्टि रखे जो कि सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों (Industries) तथा उद्यमों का प्रबन्ध कर रही हैं। वाद-विवाद प्रारम्भ करते हुए, स्वतन्त्र सदस्य डा० लक्ष्मणमुन्दरम ने कहा कि उनका उद्देश्य यह है कि मन्त्रियों (Ministers) के हाथ मजबूत किये जायें और इसमें भी अधिक यह कि पिछले कुछ वर्षों में अस्तित्व में आने वाली सरकारी निगमों के कार्यों की जांच पड़ताल करने की सोव-सभा की सामर्थ्य की सदेह की छाया से मुक्त कर दिया जाए। 'एक बार यदि ये चीजें या तो देश के बाज़ूम में प्रथवा निष्पादकीय कार्रवाइयों (Executive actions) में सम्मिलित हो जाती हैं तो अधिकारी (Officers) पूर्णतया सरकारी नियन्त्रण तथा सार्वजनिक प्रालोचना की पहुँच से बाहर हो जाते हैं।' उन्होंने ध्यान कहा है कि "सार्वजनिक सेवा समिति मौजूद है परन्तु यह धन व्यय हो जाने के शायद एक या दो वर्ष बाद ही प्रकाश में आती है और जांच पड़ताल करती है। वास्तव में, सार्वजनिक सेवा समिति प्रथवा अनुमान समिति के पास न तो समय हो है और न अथवा ही कि वह यहाँ उलान होने वाली समस्याओं का हल ढूँढ सकें। मूलभूत स्थिति यह है कि ये समितियाँ पहले से ही अत्यधिक काम के भार से लदी हुई हैं और न तो उनको प्रवसर ही मिलता है और न उनके पास समय ही होता है कि वे पूर्णतया इन प्रश्नों की गहराई में जाएँ.....। घट भारत में आजकल इन निगमों में से प्रत्येक ने प्रतिप्रेषिता विहीन एकाधिकार प्राप्त कर लिया है। प्रत्येक निगम राज्यों के अन्तर्गत एक छोटा सा राज्य बन गया है जो कि पूर्णतया अधिकारी की अधिकार सम्पन्नता पर छोड़ दिया गया है जो कि उनका प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Director) या अध्यक्ष (Chairman) बना होता है। परन्तु राष्ट्रीय हित की दृष्टि से इस सम्बन्ध में शीघ्र ही कुछ न कुछ किया ही जाना चाहिये जिससे कि (क) मन्त्री का नियन्त्रण प्रभावशाली हो जाए, और (ख) सदन (House) की सत्ता कायम रखी जाए।"

इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए, डा० लक्ष्मणमुन्दरम ने यह सुझाव दिया कि "सार्वजनिक सेवा समिति तथा अनुमान समिति के अलावा, आपने (अर्थात् लोक-सभा के अध्यक्ष के) निर्देशन में एक संसदीय समिति (Parliamentary Committee) का निर्माण किया जाए, जो कि पूरे वर्ष भर कार्य करे और जिसकी विशेषकर इन विभिन्न प्रकार के निगमों तथा कम्पनियों के कार्यों की देखभाल का ही काम सौंपा जाए.....। यह समिति मन्त्रियों के हाथ मजबूत करेगी, संसद की कृपा

(Authority) को हट तथा क्रियान्वित करेगी और प्रत्येक चीज से बचकर यह कर-दाता (Tax-payer) को इस बात का आश्वासन देगी कि उसके धन का समुचित रूप से मितव्ययता के साथ उपयोग किया जा रहा है।¹

वित्त मंत्री (Finance Minister) श्री डी० सी० देशमुख ने इस प्रस्ताव को स्वीकार करने में अपनी असमर्थता प्रकट की। उन्होंने कहा कि वस्तुतः निगमों के ऊपर संसद के नियन्त्रण का अर्थ है मन्त्री का नियन्त्रण, और यही अर्थ होना भी चाहिए तथा इस सम्बन्ध में जो शक्तियाँ मन्त्रियों को प्राप्त हैं वे पर्याप्त हैं। वे निर्देशकों को मनोनीत कर सकते हैं जिनमें फ़ि आमतौर पर सचिव (Secretary) अथवा संयुक्त सचिव (Joint secretary) के स्तर का, भारत सरकार का एक वित्तीय प्रतिनिधि सम्मिलित किया जाता है, और वे (मन्त्री) निर्देश (Directives) जारी कर सकते हैं। फिर, एक विभाग (Department) तथा एक निगम के नियन्त्रण के बीच कुछ न कुछ तो अन्तर होना ही चाहिये। सार्वजनिक धन को अच्छी प्रकार से खर्च किया जा सकता है इस बात से निश्चित होने की वाञ्छनीयता (Desirability) तथा लाल फीताशाही (Red tapism) को समाप्त करने की वाञ्छनीयता के बीच एक सतुलन कायम रखा जाना चाहिये। उन्होंने कहा कि जहाँ तक प्रवर समिति का सम्बन्ध है, "क्या संसद के लिये यह आवश्यक है कि दिन प्रति-दिन अथवा प्रत्येक अधिवेशन (Session) में उसको इस बात से सूचित रखा जाए कि कोई विशिष्ट निगम किस प्रकार कार्य कर रही है? क्या यह अच्छा नहीं होगा कि मन्त्रि-मण्डल को इन निगमों का प्रबन्ध करने के योग्य बना दिया जाये और तब उससे (मन्त्रि-मण्डल से) निगमों की स्थिति के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त की जाए और पूछा जाए कि क्या किया? यह एक विचारणीय बात है और इससे पहले कि इस सम्बन्ध में कोई भी निर्णय किया जाय, संसद को यह बात दृष्टिगत रखनी होगी।"² उन्होंने तबन से कहा कि वह प्रतीक्षा करे और देखें कि व्यवहार में उनके सामने क्या-क्या कठिनाई आती है तथा यह चेतावनी दी कि यदि इस मामले में बहुत जल्दबाजी की गई तो "उसमें सदा खतरा यही है कि हम कहीं महामे के पानी के साथ बच्चे को भी न फेंक दें।"

उन्होंने ठीक ही कहा कि इन तथा इसी प्रकार के अन्य मामलों पर संसदीय नियन्त्रण का अर्थ अनिवार्यतः कार्यपालिका (Executive) के नियन्त्रण से ही है और यह कार्यपालिका स्वयं संसद द्वारा नियन्त्रित की जाती है। परन्तु सदस्यों ने यह विचार व्यक्त किया कि मन्त्री स्वयं अपने नियन्त्रण के विषय तथा उसकी सीमाओं से परिचित नहीं होते और यह बात अनेक अवसरों पर संसद के सामने स्पष्ट हो चुकी है। एक सदस्य ने कहा कि "बहुधा हम मन्त्रियों को मण्डलों (Boards) के पक्ष का इसलिये समर्थन करते हुये देखते हैं क्योंकि वे समझते हैं कि

1 Lok Sabha Debates, dated December 10, 1953 Columns 1905, 1918

2 Lok Sabha Debates, Dec 10, 1953, Column 1928

यह स्वयं उन्हीं की ध्यातोजना की जा रही है, जबकि घातुस्थिति यह होती है कि ससद मण्डल धपवा बोर्ड की ध्यातोजना करती है और वह इसलिये कि मण्डल समुचित रूप से अपने कार्यों को सम्पन्न नहीं कर रहा होता है। निश्चय ही, बड़े उद्योगों की प्रगति तथा कार्यकुशलता पर वाद-विवाद करने का यह सर्वश्रेष्ठ तरीका नहीं है।”¹

अप्रैल १९५८ में, कांग्रेस दल के नेता के रूप में, प्रधान मंत्री (Prime Minister) ने श्री कृष्णा मेनन की अध्यक्षता में कांग्रेस दल की एक उप-समिति (Sub-committee) की स्थापना की थी। इस उप-समिति का कार्य था कि यह कानून द्वारा निमित्त निगमों तथा सरकारी स्वामित्व वाले अन्य निकायों (Bodies) पर ससदीय पर्यवेक्षण (Parliamentary supervision) के प्रश्न का अध्ययन करे और अपना प्रतिवेदन दे। इस उप-समिति ने यह प्रस्ताव किया कि सरकारी उद्यमों पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिए ससद की एक प्रवर-समिति की स्थापना की जाये। यह प्रवर-समिति सार्वजनिक लेखा समिति तथा अनुमान समिति से इन कार्यों को ले लगी, जिन्हें कि वे सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध में अब सम्पन्न करती हैं।

इस प्रतिवेदन (Report) पर टीका-टिप्पणी करते हुए अग्रेजी के प्रमुख दैनिक समाचार-पत्र 'हिन्दुस्तान टाइम्स' (The Hindustan Times) ने यह मन प्रकट किया कि सरकारी स्वामित्व वाले उद्यमों पर लागू होने वाले ससदीय नियन्त्रण की व्याख्या ही गलत ढंग से की गई है अथवा भ्रष्टाचार रूप से की गई है। सरकारी क्षेत्र (Public sector) के उद्यमों के प्रबन्ध पर होने वाले सभी वाद-विवादों में इस बात पर तो सभी एकमत रहे हैं कि ससद इन उद्यमों पर कुछ मात्रा में अन्तिम नियन्त्रण रखे, यद्यपि यह हो सकता है कि उस नियन्त्रण की भाषा उद्यम की प्रवृत्ति के अनुसार भिन्न हो तथापि समस्या यह है कि उस नियन्त्रण को किस प्रकार प्रभावशाली बनाया जाये जबकि ससद के पास समय का अभाव हो जाता ही है, इसके अतिरिक्त एक श्रमविधा यह होती है कि इससे अधिवास सदस्य (M. P.) ग्रामीण निर्वाचन-क्षेत्रों (Rural constituencies) से चुनकर आते हैं अतः वे अधिक निपुण तथा विशेषज्ञ नहीं होते, और इस पर भी इनकी इच्छा पर विस्तृत एवं जटिल उद्यमों पर आवश्यकता चौकसी रखने की होती है। प्रस्तावित तृतीय समिति (थर्ड प्रवर-समिति) इस समस्या को हल कर सकती है। इसके सदस्य इन उद्यमों की कार्यविधियों से समय-समय पर परिचित ही नहीं रहेंगे और ससद में इनके बारे में पूर्ण जानकारी तथा अधिकार के साथ बोलन में ही समर्थ नहीं हो सकेंगे, बल्कि वे इस स्थिति में भी होंगे कि छोटी-छोटी बातों से परेशान हुए बिना ही उद्यमों की निकटस्थ जांच पड़ताल कर सकें।²

1 Dr Krishnaswami's speech, Lok Sabha Debate, Dec. 11, 1953
Columns 1959-1964

2 हिन्दुस्तान टाइम्स, जून १०, सन् १९५६।

सरकारी उद्यमों की देखभाल करने के लिए एक प्रवर समिति (Select Committee) की स्थापना का विचार इंग्लैंड में भी लोकप्रिय हो गया है। इंग्लैंड में एक समिति की नियुक्ति की गई थी जिसका कार्य ऐसे उपायों पर विचार करना कि जिनके द्वारा लोक-सदन (House of Commons) को राष्ट्रीयकरण किये हुए उद्योगों के कार्यों से परिचित रखा जा सके, तथा इस बारे में अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करना था कि सम्बन्धित कानूनों में संसद द्वारा की गई ध्येयस्थानों को देखते हुए, इन उपायों में क्या-क्या परिवर्तन करन वाञ्छनीय हो सकते हैं। इस समिति का प्रतिवेदन २३ जुलाई सन् १९५३ को प्रकाशित किया गया था। इसन एक प्रवर-समिति की स्थापना की भी सिफारिश की। समिति ने निम्नलिखित सिफारिशों की —

(अ) राष्ट्रीयकरण किये हुए उद्योगों (Nationalised industries) की जाच पड़ताल तथा समय-समय पर प्रतिवेदन देने के लिए, स्थायी आदेश (Standing order) द्वारा लोक-सदन की एक समिति की नियुक्ति की जानी चाहिये जिसको कि व्यक्तियों, कागजातों तथा अभिलेखों (Records) को मगाने तथा उप-समितियों (Sub committee) की स्थापना करने के अधिकार प्राप्त हो।

(आ) समिति को, सविधि (Statute) द्वारा स्थापित राष्ट्रीयकरण किये हुए ऐसे उद्योगों के प्रकाशित प्रतिवेदनों एवं लेखों (Accounts) की और तथा उनकी सामान्य नीति व क्रियाओं के सम्बन्ध में और सूचनाएं प्राप्त करने की और अपना ध्यान आकर्षित करना चाहिये, जिन उद्योगों के नियन्त्रण-मण्डल (Controlling Boards) पूर्णतया सरकार के मन्त्रियों द्वारा मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं और जिनकी वार्षिक आय पूर्णरूप से संसद द्वारा प्रदत्त अथवा राजकोष (Exchequer) द्वारा प्रदान किये गये धन से ही बही प्राप्त की जाती।

(इ) समिति का कार्य निगमों (Corporations) के उद्देश्यों, क्रियाओं एवं उनकी समस्याओं से संसद को सूचित रखना ही होना चाहिये, उनके कार्यों का नियन्त्रण करना नहीं।

(ई) समिति के स्टाफ अथवा कर्मचारी-वर्ग में नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) के स्तर का एक पदाधिकारी (Officer) होना चाहिये जोकि लोक-सदन का उच्च प्रशासकीय अनुभव वाला एक पदाधिकारी हो, कम से कम एक व्यावसायिक लेखानगर (Accountant) तथा अन्य ऐसे कर्मचारी होने चाहिये जिनकी आवश्यकता हो।

(उ) निगमों के परिनिश्चित लेखा-परीक्षक (Statutory auditors) अपने वार्षिक प्रतिवेदनों में, उन सूचनाओं के माध्यम-साथ जोकि वे अब देते हैं, एसी सूचनाएँ भी देंगे जोकि समिति के काम की हो और संसद के लिये लाभ की हो।

प्रवर समिति (Select committee) की स्थापना के पक्ष तथा विपक्ष में संसदीय समिति (Parliamentary Committee) के सम्मुख जो प्रमाण प्रस्तुत

किये गये थे वैसे बातें हैं। अब हम सबसे पहले उन तर्कों पर विचार करते हैं जो नि ससदीय समिति के सम्मुख प्रवर समिति की स्थापना के पक्ष में प्रस्तुत किये गये।

समिति के पक्ष में तर्क :

(१) मि० मोल्सन (Mr Molson) ने, सम्वागी रूप में नहीं, व्यक्तिगत रूप में बोलेते हुए समिति के पक्ष में यह विचार प्रकट किया कि “भूतकाल में सोव-सदन को जब भी किसी विषय सम्बन्धी या सामना करना पड़ा, तभी मदन ने हमेशा एक समिति की नियुक्ति की जो समस्या का सुविधानुसार हल सम्पादित है। मेरे विचार से इसके तीन कारण हैं। प्रथम, तो इसलिए कि सदन के छोटे से सदस्य समस्या का गहराई से अध्ययन कर सकते हैं, दूसरे, इसलिए कि गवाहों (Witnesses) से प्रत्यक्ष तथा वागज। व सन्देशों की सौख्यवीन की जा सकती है; और तीसरे, इसलिए कि समिति के एकान्त बदा में राजनैतिक पक्षपात से अधिक मुक्त रह जा सकता है”। मेरे विचार से उन समिति को, जिसकी कि मैं वक्तव्य कर रहा हूँ, उन समस्याओं पर प्रकाश डालना चाहिए जिन्हें कि नीति की गहन समस्यार्थें कहा जा सकता है। मेरा विश्वास है कि यह तो महत्वपूर्ण है ही कि छोटी-छोटी विस्तृत बातों के सम्बन्ध में दिन-प्रतिदिन के हस्तक्षेप की अपेक्षा की जाये परन्तु मेरे विचार से इन बातों की भी बड़ी आवश्यकता है कि सदन को समय-समय पर स्थिति की जानकारी प्राप्त करने का अवसर मिलत रहना चाहिए।

Lord Hurco (२) ने कहा कि “इन बड़े नियमों में से किसी भी एक के बायों के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त करने की सदन की अत्यन्त न्यायोचित माँग बाद विवाद (Debate) की अपेक्षा इस प्रकार की समिति की स्थापना द्वारा अधिक सन्तुष्ट की जा सकेगी। ऐसी समिति बहुत कुछ एक स्थायी समिति (Standing committee) की प्रकृति की होगी जिससे कि कर्मचारी-वर्ग अर्थात् सदस्यों के उस वर्ग की निरन्तरता बनी रहे जो कि किसी बात क्रिया में लगातार विशिष्ट रुचि केवल इस कारण ही नहीं लेना क्योंकि उसका राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है बल्कि उससे भी अधिक इसलिए क्योंकि समिति को अपने कार्य में वास्तविक रुचि होती है।” उन्होंने आगे कहा कि “इस प्रकार की समिति की स्थापना का अर्थ होगा कि एक बड़ी संख्या में सदन के सदस्यों को ऐसा अवसर प्राप्त हो सकेगा जिससे कि वे स्वयं को सन्तुष्ट कर सकें और आलोचना व सावजनिक भाषण के द्वारा नहीं बल्कि संगठन (उद्यम) की सुभाव देकर ऐसे स्थलों की खोज कर सकें जहाँ कि उनके मतानुसार स्थिति चल रही है और किसी भी मूल्य पर उसकी देखभाल की ही जानी चाहिये।

समिति के विपक्ष में तर्क :

समदीय समिति के प्रतिवेदन में प्रवर समिति के विरुद्ध अप्रतिबद्ध तर्क प्रस्तुत किये गये—

(१) "यह बात हमारे सामने हृदयपूर्वक बही गई कि राष्ट्रीयकरण विषये गये उद्योगों की जान के लिए एक स्थायी समिति बनाने का प्रस्ताव केवल उन अधिनियमों (Acts) के उद्देश्य एवं भावना के ही विपरीत नहीं है जिनके द्वारा कि उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया गया था, अपितु ब्रिटिश संविधान (British Constitution) के सामान्य प्रतिरूप (Pattern) के भी विरुद्ध तथा उसके प्रस्थापित तरीकों में किया जाने वाला एक नवीन परिवर्तन है।

(२) श्री हर्बर्ट मोरीसन ने भी इसी प्रकार का तर्क दिया। उन्होंने एक और अधिक मौलिक आपत्ति (Fundamental objection) उठाई। जब उनसे कहा गया कि वास्तव में प्रवर समिति (Select committee) के सम्बन्ध में आपत्ती आपत्ति इसकी सम्भावित प्रभावहीनता के बारे में नहीं है बल्कि इस सम्बन्ध में भी है कि संसद का यह कार्य ही नहीं है कि वह बुद्धिमत्ता के नाम पर उद्यम के दिन-प्रति दिन के मामलों में हस्तक्षेप करे? उन्होंने उत्तर दिया कि मैं संसद के लिए अपने प्राण दे सकता हूँ—मेरे मन में इसकी प्रति प्रगाध श्रद्धा व प्रेम है—परन्तु मैं नहीं समझता कि यह एक ऐसी सच्चाई है जिसे कि आप एक जटिल औद्योगिक संस्थान के वास्तविक प्रबन्ध में हेर-फेर करने का कार्य सौंप सकते हैं।

(३) "प्रस्ताव के विरोध में एक तर्क यह दिया गया था कि समिति की स्थापना में सरकारी निगमों की क्रियाओं के प्रबन्ध एवं निर्देशन की जिम्मेदारी का सम्पूर्ण प्रश्न ही उठ खड़ा होगा। यदि एक प्रवर समिति (Select committee) निरन्तर ही नियम की नीति तथा क्रियाओं की जाँच पड़ताल करती रही तो निश्चय ही उद्योग में इस बारे में अनिश्चितता उत्पन्न हो जायेगी कि अन्तिम निर्णय किसके द्वारा दिये जायें और इससे यह हो सकता है कि उत्तरदायिता (Accountability) अधिक नहीं, बल्कि और कम सुरक्षित हो जाय। जैसा कि सार्दे राय ने उस समय कहा, जबकि प्रस्ताव उनके सामने रखा गया, कि "सरकारी निगम जिसके लिये कार्य करेगा?" उन्होंने यह विचार व्यक्त किया कि एक प्रवर समिति, यह हो सकता है कि प्रारम्भ में एक सेवाकारी सन्देशवाहक सत्ता के रूप में स्थापित की जाय, परन्तु में यह एक जाँच पड़ताल तथा नियन्त्रण करने वाली सत्ता बन सकती है।

(४) 'तथापि, प्रस्ताव के विरोध में जो प्रमुख तर्क प्रस्तुत किया गया, वह यह था कि समिति राष्ट्रीयकरण विषये गये उद्योगों के कार्य संचालन में बाधा उत्पन्न करेगी और उनकी प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) को ही नाट कर देगी। मि० हर्बर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) ने कहा कि "समिति की स्थापना में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जायेगी जिससे वे सामान्य व्यवसायी शक्तिहीन हो जायेंगे ज० कि मुख्य सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों में कार्य कर रहे हैं। यह उनको कमजोर तो बनायेगी ही, उनमें लाल पीताशाही तथा साहसहीनता उत्पन्न कर देगी और उनकी विचारधारा तथा कार्यप्रणाली को संचालित सेवा के परम्परागत ढाँचे के अनुरूप बना देगी जोकि सरकारी विभागों ने लिए ठीक हो सकता है परन्तु

सरकारी निगमों व मामलों में ऐसा होना ठीक नहीं है और यही कारण है कि संसद ने सरकारी निगमों पर आर्थिक रूप से ही नियंत्रण किया।" लार्ड रीथ (Lord Reth) ने भी एक भगवत् दृष्टि के रूप में ही इन पर विचार प्रकट किया कि 'जिनका अधिकार है वह अनुभव करता है कि कोई व्यक्ति हर समय मेरे कार्य पर निगरान रख रहा है और बाद में किसी भी समय इन कार्यों की जाँच-पड़ताल कर सकता है, तो उनका ही कम निगाह करने की मैं उम्मीद होऊँगा तथा मैं उनका ही कम नियंत्रण करने वाला हो जाऊँगा और निश्चित रूप से उनसे ही कम धन्य परिणाम सामने आयेंगे।

इस बात का पता लगाना बड़ा कठिन है कि पुरानेवा सरकारी उद्यमों में ही व्यवहार करने वाली प्रवर समिति (Select committee) अथवा संसद की विभिन्न समितियों की नियुक्ति करना बुद्धिमत्तापूर्ण अथवा उचित होगी या नहीं। संसद उपलब्ध प्रमाणों से यही प्रकट होता है कि इसमें उद्यम की जोखिम (Risk) उठाने की प्रेरणा समाप्त हो जायेगी क्योंकि संसद की प्रवर समिति के सामने जाँच-पड़ताल किये जान की सम्भावना मण्डल के सदस्यों को ऐसा बना देगी कि वह यही सोचने रहें कि क्या मुझे यह कार्य करने का साहस करना चाहिए?" और यही भावना सरकारी उद्यमों के कार्य-प्रवाह में बाधा होती है क्योंकि इससे समस्त प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) समाप्त हो जाती है। वास्तविक समस्या संसद के लिए अधिक जानकारी प्राप्त करने की नहीं है बल्कि इस बात का पता लगाने की है जो जानकारी पहले से ही उपलब्ध है संसद उसका अधिक प्रयत्न उपयोग किस प्रकार कर सकती है। यदि उन लोगों की, जो सरकारी उद्यमों का प्रबंध करने हैं, मापेक्षित स्वतन्त्रता तथा पहल करने की क्षमता को बनाये रखना है, जैसा कि उनके सफल कार्य-संचालन के लिए होना आवश्यक भी है, तो संसद की नियन्त्रण के ऐसे नये-नये साधनों की योजना नहीं बनानी चाहिये जिनसे कि उनके मन में भय तथा अविश्वास उत्पन्न हो जाये। सख्तीय नियन्त्रण चिद्मन्देपर (Nagging) अथवा चेतावनियों के द्वारा स्थापित नहीं किया जा सकता।

भारतीय संसद (Indian parliament) को वर्तमान में जो अधिकार प्रदान किये जाते हैं वे सरकारी उद्यमों (State enterprises) पर नियन्त्रण रखने के लिये पर्याप्त है। संसद का कार्य है सामान्य नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण (Supervision) करना और वर्तमान में उसे जो अधिकार प्रदान किये गये हैं उनमें इन कार्यों को सम्पन्न करने की पर्याप्त गुंजाइश है। ऐसे अनेक तरीके अपनाये जा सकते हैं जिनके द्वारा कि निगमों की प्रेरणा एवं स्वतन्त्रता को समाप्त किये बिना ही प्रभावशाली सख्तीय नियन्त्रण कायम रखा जा सकता है। मन्त्रियों को चाहिये कि वे संसद के सदस्यों को अधिकारिक प्राने विश्वास में लें। अहाँ प्रश्न पूछने की आज्ञा न हो वहाँ निगमों के कार्यों के बारे में मन्त्रियों द्वारा वक्तव्य दिये जाने की व्यवस्था की जाने चाहिए। इस बात की भी व्यवस्था की जानी चाहिए कि सम्बन्धित निगम उन

पृथक-पृथक पूछताछों एवं बातों (Enquiries) की ओर उचित ध्यान दें जो कि सदन के सदस्यों द्वारा उनको सम्बोधित करके वही जायें। निगमों के वार्षिक प्रतिवेदन पर्याप्त सूचनाएं प्रदान करने वाले तथा इस प्रकार लिखे होने चाहियें कि जो उनके कार्यों का एक सुग्राह्य चित्र प्रस्तुत करें। ये सब बातें ससदीय नियन्त्रण को अधिक प्रभावशाली बना देंगी किन्तु प्रवर समिति की स्थापना से हानिकारक परिणाम सामन आ सकते हैं। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीयकरण (Nationalization) अभी तब एक दलीय मामला है। अन्य अनेक दल इसका समर्थन नहीं करते। अतः समिति के सदस्य, जोकि मण्डल (Board) के सदस्यों का निरीक्षण करेंगे, अपनी जांच पड़ताल को राष्ट्रीयकरण की निन्दा अथवा प्रशंसा का साधन बना सकते हैं।

सदन को सरकारी उद्यमों पर विस्तृत नियन्त्रण नहीं लागू करना है, अतः प्रवर समिति की कोई आवश्यकता नहीं है क्योंकि इसकी स्थापना में उद्यमों में सबसे पहले अपनी सुरक्षा की भावना का विकास होगा और उनकी पहल करने की क्षमता तथा जोखिम उठाने की इच्छा, जोकि निगम प्रवृत्ति के समूह के प्रमुख लाभ माने जाते हैं, समाप्त हो जायेंगी। हर्बर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) ने ठीक ही कहा कि जो लोग विस्तृत ससदीय उत्तरदायिता (Parliamentary accountability) चाहते हैं उन्हें सरकारी विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management) का ही विस्तार करना चाहिए और जो इस बात का समर्थन करते हैं कि सरकारी स्वामित्व वाला उद्योग सरकारी निगम के रूप में कार्य करे, उन्हें उनके परिणामों का सामना करने को प्रस्तुत रहना चाहिए अर्थात् उन्हें विस्तृत ससदीय उत्तरदायिता को कुछ सीमाबद्ध करने के लिए तैयार रहना चाहिए।

भारत में राष्ट्रीयकरण अभी वास्तविकता में ही है और सरकारी उद्यमों के लिये प्रवर समितियों का निर्माण बरके वास्तविकता की सी धनती नहीं की जानी चाहिए। हमने अतिरिक्त, भारतीय सदन अपने कर्तव्यों के बारे में अब तक संश्लेषण रूप में सावधान तथा सजग रही है। जब दामोदर घाटी निगम (D V C) बर्षों तक मुख्य इंजीनियर के बिना कार्य करता रहा तो सदस्यों ने यह प्रश्न उठाया और सन् १९५३ में इसके कार्यों के समन्वय में जांच पड़ताल की गई। औद्योगिक वित्त निगम (I F C) के कार्यों के विषय में जब व्यापक संदेह फैला हुआ था तो सदस्यों ने यह मामला सदन में उठाया और जांच समिति की नियुक्ति की गई। जीवन बीमा निगम (L I C) के धन की जब अनुचित रूप से मूँदटा फलों में निवेश (Invest) किया गया तो इस सम्बन्ध में सदन ने प्रश्न उठाये गए और एन व्यक्ति के जांच आयोग (Inquiry Commission) की नियुक्ति की गई। सदन ने अभी तक किसी भी ऐसे बड़े मामले को त्रिस्तका में सामना किया जाना चाहिये था, यूही नहीं छोड़ा है और यही सदन का कर्तव्य भी है।

सार्वजनिक लेखा समिति (P A C) तथा अनुमान समिति के अत्यधिक कार्य भार से लदे रहने की कठिनाई को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है

कि उप-समितियों (Sub-committee) की स्थापना के तरीके को कार्यान्वित करना लाभदायक हो सकता है। जहाँ तक मगद के पाम मगद की कमी का प्रश्न है, सरकारी उद्यमों से सम्बन्धित मामलों पर मगद द्वारा विचार करने के लिए पुष्प दिन निर्धारित किये जा सकते हैं। इस प्रकार, सरकारी उद्यमों से व्यवहार करने के लिए एक पुष्प प्रवर समिति की स्थापना के पक्ष में बढ़ने को बहुत कम ही रह जाता है।

सरकारी निगमों के साथ सरकार का वास्तविक सम्बन्ध

(Actual relationship of Government with the Public Corporations):

इस तथ्य से तो इनकार नहीं किया जा सकता कि एक सरकारी निगम की स्थापना के लिए स्वायत्तता (Autonomy) अनिवार्य होती है, परन्तु (जैसा कि अन्य स्थान पर किया गया है)¹, भारत में सरकारी निगमों को केवल नाम मात्र की ही स्वायत्तता प्राप्त है और घटितियत यह है कि उनके साथ सरकारी विभागों (Government departments) जैसा कि व्यवहार किया जाता है। प्रबन्ध (Management) के निगम-स्वरूप को प्रदान करने का उद्देश्य यह था कि इन उद्यमों को कार्य-मंचालन में लोचनीलता प्रदान की जाए और उनको उन नियमों तथा विनियमों (Rules and regulations) के लागू होने से मुक्त रखा जाए, जो कि प्रशासन की सामान्य क्रियाओं के लिए बनाये जाते हैं। यह उद्देश्य तब से तो बहुत कुछ मट सा ही हो गया है जब से कि उद्यमों का नियन्त्रण उन स्थायी निमित्त अधिकारियों के हाथों में दे दिया गया है जो कि निर्देशक-मण्डल (Boards of Directors) के लिए मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं। प्रथम लोकसभा की अनुमान समिति (Estimates Committee) ने अपने सोनहर्वे प्रतिवेदन में यह विचार व्यक्त किया ".....समिति ने यह देखा है कि जहाँ तक इन उद्यमों तथा मंत्रालय (Ministry) के बीच सम्बन्धों की बात है, उद्यमों के साथ उसी प्रकार का व्यवहार किया जाता है जिस प्रकार कि सरकार के विभागों (Departments) तथा कार्यालयों (Offices) के साथ। उनका नियन्त्रण तथा निरीक्षण सचिवालय (Secretariat) द्वारा किया जाता है। इस प्रकार सरकारी उद्यम मंत्रालयों के उपासक (Adjuncts) मात्र हो गये हैं और उनके साथ न्यूनधिक रूप में उसी प्रकार का व्यवहार किया जाता है जैसा कि किसी भी प्रयोजनस्य संगठन अथवा कार्यालय के साथ किया जाता है। समिति इस प्रवृत्ति पर कुछ प्रकट करती है जिसके कारण कि उद्यमों की उत्पादन क्रिया पर हानिकारक प्रभाव पड़ा है क्योंकि उद्यम उस सब सामान्य लालफीताशाही तथा कार्य-प्रणाली सम्बन्धी देखियों के शिकार हो गये जो कि एक सरकारी विभाग में मामूली पर पाई जाती हैं और उत्पादन (Production) पर जिनका गम्भीर प्रभाव (Consequential) प्रभाव पड़ा है।"² इसी प्रकार की भाषा में द्वितीय लोकसभा की अनुमान

1 देखिये "प्रबन्ध के स्वरूप"।

2 अनुमान समिति, १६ वा प्रतिवेदन, १९५४-५५, पृष्ठ ५.

समिति ने जहाजी निगमों (Shipping corporations) के सम्बन्ध में प्रस्तुत किया गया अपने अन्तिम वर्षे प्रतिवेदन में यह मत व्यक्त किया कि "निगमों का प्रबन्ध करने के लिये सरकार के वरिष्ठ अधिकारियों (Senior officers) की नियुक्ति होने के कारण, निगमों के साथ सरकारी विभागों के ही विस्तार एवं अंगों (Parts) के रूप में व्यवहार किया जाता था। उन्हें वाणिज्यिक (Commercial) पद्धति के अनुसार कार्य करने की अनुमति नहीं थी। समिति को यह भी पता चला कि सरकारी क्षेत्र (Public sector) के निगमों को कुछ ऐसे प्रतिबन्धों के आधीन कार्य करना पड़ता था जो कि गैर-सरकारी क्षेत्र (Private sector) के निगमों पर लागू नहीं होते थे।" एक ऐसा प्रतिबन्ध (Restriction), जिसका कि समिति का पता चला यह था कि निगमों को इस बात की स्वाधीनता नहीं थी कि वे अपने अभिकर्ताओं (Agents) पर निर्देशण रखने के लिए तथा अपने व्ययतय के पक्ष में प्रचार करने के लिए भारत से बाहर अपने पदाधिकारियों का प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त कर सकें जबकि गैर-सरकारी क्षेत्र की कम्पनियों को यह स्वाधीनता प्राप्त थी। मन्त्रालय के प्रतिनिधियों द्वारा गवाही के मध्य यह कहा गया कि "एक निजी जहाजी कम्पनी (Private Shipping Company) आस्ट्रेलिया में एक अधिकारी को प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त करने में समर्थ थी। उन्होंने जहाजी भाड़े (Cargo) के पक्ष में प्रचार करने के लिए एक आदमी को भेजा। सरकारी क्षेत्र की कम्पनी की आस्ट्रेलिया में अपना आदमी भेजने की अनुमति नहीं थी। जबकि निजी अथवा गैर-सरकारी कम्पनी रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया से विदेशी विनिमय (Foreign exchange) प्राप्त करके अपना आदमी प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त कर सकती थी, निगम को प्रशासकीय तथा वित्त मन्त्रालयों से इसकी पूर्ण स्वीकृति लेनी पड़ती थी और उसकी यह प्रायना अस्वीकार कर दी जाती थी।"^१

निगम के आन्तरिक प्रबन्ध में मन्त्रालय द्वारा हस्तक्षेप करने का एक और भी नया उदाहरण हमारे सामने है जो यह सिद्ध करता है कि हमारे देश में निगमों और कम्पनियों का केवल बाह्य ढांचा ही वर्तमान है, वस्तुतः तो उनका संचालन सरकार के विभागों (Departments) के समान ही किया जाता था। जीवन-बीमा निगम (Life Insurance Corporations) के निवेश (Investment) की कहानी अनुरूप के मन में अभी ताज़ा ही बनी हुई है और उसके सम्बन्ध में छागला आयोग (Chhagla Commission's) का प्रतिवेदन (Report) भाँखें खोलने वाला है। ७ जनवरी सन् १९५८ को भारत सरकार द्वारा एक व्यक्ति के जांच आयोग (Inquiry Commission) के रूप में बम्बई उच्च न्यायालय (High Court) का मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) श्री एम० सी० छागला की नियुक्ति की गई थी। उस

१ द्वितीय नोक्सन की अनुमान समिति के ३८वें प्रतिवेदन में, (१९५१-५२) पृष्ठ १२-१३.

आयोग का कार्य मुद्रा (Mundhra) द्वारा प्रवृत्त की जाने वाली कम्पनियों में जीवन बीमा निगम की ₹ करोड़ ३८ लाख २० की धनराशि के निवेश की जाच पड़ताल करना था। जीवन बीमा निगम अधिनियम की धारा २१ का उल्लेख करते, जिनके अन्तर्गत कि केन्द्र सरकार मार्गदर्शक हित से सम्बन्धित नीति के मामलों में लिखित निर्देश (Written directions) दे सकती थी, श्री द्यागता ने कहा कि "अधिनियम (Act) की धारा २१ में स्पष्ट रूप में दिया हुआ है कि एक विधि द्वारा निर्मित निगम की स्वायत्तता (Autonomy) तथा उस पर नियन्त्रण के बीच साम-जस्य की प्राप्ति स्थिति क्या होनी चाहिये और एक कल्याणकारी राज्य (Welfare state) को ऐसी किसी भी निगम के साथ व्यवहार करत समय उस प्राप्ति सामजस्य का पालन करना चाहिये तथा धन दिन प्रति दिन के प्रशासन की व्यवस्था करने के लिए निगम को पूर्ण रूप से स्वतंत्र छोड़ देना चाहिये, और जब निगम को पालनो-होन्डरों के हितों के अनुसार धन धन का निवेश करने को स्वतंत्र छोड़ा जाये तो सरकार निगम को निर्णय करने की इच्छा पर केवल तभी नियन्त्रण लगा सकती है जबकि नीति का कोई ऐसा प्रश्न उपस्थित हो जाय जिसका सम्बन्ध मार्गदर्शक हित (Public interest) से हो। सरकार निगम में यह नहीं कह सकती कि वह किसी विशेष क्षेत्र में अपना धन लगाये धन न लगाये, वह निगम में यह नहीं कह सकती कि उस किसी विशेष उद्योग की सहायता करनी चाहिये तथा किसी विशेष व्यक्ति की सहायता करने के लिए तो और भी नहीं कहना चाहिए; परन्तु वह निगम से यह कह सकती है कि उसे अपना धन कुछ ऐसी विविध उद्योगों में लगाना चाहिये जो कि द्वितीय पंचवर्षीय योजना के मपन संचालन के लिए आवश्यक हो धन जो सरकार द्वारा निर्धारित किसी विविध आर्थिक धन वित्तीय नीति का प्रभावित करते हो।" श्री द्यागता ने कहा कि "यह बड़े दुर्भाग्य की बात है कि जीवन बीमा निगम के मामले में धारा (Section) २१ में उल्लिखित इस विवेकपूर्ण एवं दोम सिद्धान्त का पालन नहीं किया गया। कहावतों से यह विलुप्त स्पष्ट है कि वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry) में कुछ ऐसी प्रवृत्ति पाई जाती थी कि वह निगम को अपना ही एक शाला धनवा प्रभावता समझता था और यह मान कर उसको आदेश जारी करता था कि निगम उन आदेशों का पालन करने के लिए बाध्य है।" निगम द्वारा किय गये सौदे (Transaction) को प्रभावित करने वाली बानचीन व पत्र-व्यवहार का अध्ययन करने के पश्चात् श्री द्यागता इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि "वास्तव में यह निगम द्वारा अपने वैधानिक कर्तव्य तथा एच्छिक निर्णय के रूप में किया जाने वाला सौदा नहीं था। प्रमाण स्पष्ट है और इसमें सन्देह की कोई श्रुति नहीं है कि यह सौदा सरकार के हस्तक्षेप के परिणामस्वरूप ही सम्पन्न हुआ था और इस सौदे को सरकार द्वारा आदेशित सौदे का नाम दिया जा सकता है ""।" इस सौदे से यह तो स्पष्ट है कि सदा इस बान का सनरा बना रहता है कि "सरकार निगम को आदेश दे सकती है यद्यपि वह स्वागत नहीं करती है कि वह केवल परामर्श दे रही है।" निगम के

प्रबन्ध निर्देशक (Managing Director) ने आयोग के सामने जो कुछ कहा उससे यह स्पष्ट हो जाता है। उन्होंने कहा कि "जब भी वित्त सचिव (Finance Secretary) उनसे कुछ काम करने को कहते थे, वह उसको सरकार द्वारा दिया जाने वाला निर्देश ही समझते थे।" भारत के महान्यायवादी (Attorney General) श्री सीतलवाड ने आयोग के सम्मुख दिये गए अपने वक्तव्य (Statement) के अन्त में कहा कि "यदि नियुक्त किया गया अधिकारी अपनी पदोन्नति (Promotion) तथा अन्य बातों के लिए स्वयं सरकार पर ही निर्भर रहा तो उसने लिए यह सम्भव नहीं होगा कि वह निगम के मामलों से निवृत्त न होकर वैसे ही स्वतंत्र मस्तिष्क से कार्य कर सके जैसा कि समुचित रीति से नियुक्त किए गए एक प्रधान (Chief) को करना चाहिये। इसमें व्यक्तियों का इतना दोष नहीं है जितना कि परिस्थिति का है।"

चूंकि भारत सरकार की घोषित नीति सरकारी क्षेत्र (Public sector) का विस्तार करने की है, अतः स्वायत्तता प्राप्त सरकारी उद्यमों के कुशल संचालन के लिए श्री छायाला द्वारा दी गई सिफारिशों पर ध्यानपूर्वक विचार करने की आवश्यकता है। उन्होंने निम्न सिफारिशें की—

(१) सरकार को स्वायत्तता प्राप्त परिनियत निगमों (Autonomous statutory corporations) के कार्य संचालन में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये और यदि वह हस्तक्षेप करना चाहे ही, तो उन्हें लिखित में निर्देश (Directions) देन की जिम्मेवारी से नहीं बचना चाहिये।

(२) जीवन बीमा निगम जैसे निगमों के अध्यक्ष (Chairman) जिसे कि बड़े पैमाने पर निवेश (Investment) से व्यवहार करना पड़ता है, कि नियुक्ति ऐसे व्यक्तियों में से की जानी चाहिये जिन्हें कि व्यावसायिक तथा वित्तीय क्षेत्र का अनुभव हो और जो शेयर बाजार की रीतिगो एवं विधियों से परिचित हों।

(३) यदि निगम के कार्य-पालक अथवा निष्पादक अधिकारी (Executive officers) सिविल सेवाओं में से नियुक्त किये जाने हों तो उन पर यह प्रभाव डाला जाना चाहिये कि वे अपने कर्तव्यपालन के लिए निगम के प्रति उत्तरदायी हों तथा उसका प्रति हो वे अपनी निष्ठा (Loyalty) कायम रखें और यह कि उन्हें सरकार के वरिष्ठ अधिकारियों से प्रभावित नहीं होना चाहिए अथवा न उन्हें अपने निराग्र ही उन (अधिकारियों) को देने चाहियें। यदि वे यह अनुभव करें कि वे उन वरिष्ठ अधिकारियों के आदेशों का पालन करने को बाध्य हैं तो उन्हें इस बात पर ज़रूर दना चाहिये कि उन्हें वे आदेश लिखित रूप में ही दिये जायें।

(४) जीवन बीमा निगम की निधियों (Funds) का उपयोग केवल पालिसी होल्डरों के लाभ के लिये ही किया जाना चाहिये, अन्य किसी अतिरिक्त उद्देश्य के लिए नहीं। यदि उनका उपयोग अन्य किसी भी अतिरिक्त अथवा बाहरी उद्देश्य के लिये किया हो जाना हो तो वह उद्देश्य 'गैर' वा 'वृत्त' ही होना चाहिये।

(५) गसदीय पद्धति की सरकार ने अन्तर्गत, मन्त्रियों (Ministers) को चाहिये कि वे प्रारम्भ में ही सदन (Parliament) को अपने विश्वास में ले लें। साथ ही, उन्हें सभी सम्बन्धित तथ्य तथा सामग्री सदन के सम्मुख रख देनी चाहिए। इससे वे कठिनाइयाँ तथा व्याकुलताएँ दूर हो जायेंगी जो बाद में उस समय उत्पन्न होती हैं जबकि सदन प्रायः सोचो से आवश्यक सूचनाएँ प्राप्त करती है।¹

इस तथ्य के विषय में दो मत नहीं हो सकते कि सरकारी उद्यमों के संचालन में सरकार का हस्तक्षेप कम से कम होना चाहिये और इसको केवल नीति-सम्बन्धी निर्देश जारी करने तक ही सीमित रखा जाना चाहिये। साथ ही, ये निर्देश लिखित में होना चाहिये जिससे कि सम्बन्धित मन्त्री पर निश्चित रूप से उसका उत्तरदायित्व डाला जा सके। विविन बोस जांच मण्डल (Vivian Bose Inquiry Board), जिसकी स्थापना मृदुला-मोदी के सम्बन्ध में जीवन बीमा निगम के पदाधिकारियों के आचरण (Conduct) की जांच करने के लिए की गई थी, ने भी यही विचार व्यक्त किया कि निगम को कम स्वायत्तता (Autonomy) प्राप्त थी। इसके उत्तर में सरकार ने यह कहा कि 'निगम के स्वायत्तता के साथ कार्य करने' का मतलब है कि वह चार्टर (Charter) की शर्तों के अन्तर्गत तथा सरकार की नीति एवं समय-समय पर उसके द्वारा किये जाने वाले मार्ग-दर्शन के अनुरूप स्वतन्त्रता के साथ कार्य करे। निगम के उचित कार्य-संचालन के विषय में अत्यन्त रहने के लिये उसके पर्यवेक्षण (Supervision), मार्ग-दर्शन एवं निर्देशन की जिम्मेवारी सरकार पर आती है जिसे कि इस कार्य का भार इसलिये अपने ऊपर लेना पड़ता है ताकि वह सदन के प्रति अपने कर्तव्य का पालन करने में समर्थ हो सके। यह सरकार की जिम्मेवारी है कि वह उपयुक्त प्रतिकारात्मक (Remedial) कार्यवाही करे यदि, अथवा जब भी, निगम के कार्य-संचालन के लिए ऐसा करना आवश्यक हो। सरकार तथा निगम के बीच के सम्बन्धों की अत्यधिक औपचारिकता (Excessive formalisation) अवाञ्छनीय तो है ही, कार्य को भी असंभव बना देगी। अतः यही निष्कर्ष निकलता है कि निगम को निर्देश देने के अधिकार से सम्बन्धित कानूनी धाराओं (Legal Provisions) का विश्लेषण इस प्रकार नहीं किया जाना चाहिये कि जो सरकार को बातचीत अथवा पत्र-व्यवहार के अन्य सोचो, "जैसे कि अनौपचारिक विचार-विमर्श अथवा सम्मेलनो" का आश्रय लेने से रोके। ऐसा कोई कारण नहीं दिखाई देता कि सरकार निगम के साथ अपने सम्बन्धों को केवल वैधानिक निर्देश देने तक ही सीमित रखे।²

सरकार के इस मत को उचित ठहराना कठिन है कि निगमों के कार्य सम्पादन के लिये निगम अधिकारियों के साथ अनौपचारिक विचार-विमर्श अथवा सम्मेलनो (Informal discussions or conferences) का उपयोग किया जा सकता है।

1 एम सी छागला, हिन्दुस्तान टाइम्स, दिनांक १०-३-५८।

2 विविन बोस जांच मण्डल को सरकार का उत्तर, मई ३१, सन् १९५६।

निगम के निर्णयों को प्रभावित करने के इस तरीके से, यह निश्चित है कि भ्रम उत्पन्न होगा और हानिकारक परिणाम सामने आएंगे। संसद 'पदों के पीछे' के मन्त्रीय प्रभावों की प्रवृत्ति तथा उसके परिणामों से अलगभिन्न रहेगी अतः वह मन्त्रीय कार्य-वाहियों के सम्बन्ध में कोई प्रश्न नहीं उठा सकती। मन्त्रियों को केवल उन्हीं मामलों के लिये ही जवाबदेह ठहराया जा सकेगा जिनके लिये कि वे प्रत्यक्ष रूप से जिम्मेवार हो। मण्डल को निर्देश देने के अपने अधिकारों का उपयोग कम करने से तथा बात-चीत, और वह भी बहुधा मौखिक बातचीत द्वारा उनको प्रभावित करने की विधि को प्रमुखता देने से, वे प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व से बच जाते हैं। इस स्थिति में जब मन्त्री संसद में आते हैं तो इस आधार पर प्रश्न का उत्तर देने से इन्कार कर सकते हैं कि इसमें कतई उनकी जिम्मेवारी नहीं है। निर्देश (Direction) लिखित रूप में ही जारी किये जाने चाहियें, अन्यथा मन्त्री अपने गलत कार्यों अथवा आदेश दिये हुये कार्यों के लिये उत्तरदायी नहीं ठहराये जा सकते। अनुत्तरदायी कार्यपालिका की उत्पत्ति संसदीय जनतन्त्र के लिए एक सतरा है।

निगमों में गैर-सरकारी व्यक्तियों की नियुक्ति से सम्बन्धित श्री ध्याला की सिफारिश निश्चय ही प्रशंसनीय है। परन्तु देश में ऐसे योग्य गैरसरकारी व्यक्तियों का अभाव होने के कारण और कोई विकल्प ही नहीं रहता तथा निगमों का प्रबन्ध करने के लिए सिविल अधिकारी ही नियुक्त करने पड़ते हैं। अतः इस खराब स्थिति को ही अच्छा बताने के लिए यह किया जाना चाहिये कि सरकारी उद्यमों के प्रबन्ध के लिये नियुक्त किये जाने वाले अधिकारी उन सेवाओं से त्याग-पत्र दे दें जिनसे कि वे सम्बन्धित हो और फिर औद्योगिक प्रबन्ध के क्षेत्र में ही वे अपने जीवन-क्रम (Career) का निर्माण करें। सरकारी उद्यमों में अब जो अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं वे वहाँ केवल अस्थायी होते हैं अतः वे केन्द्रीय मन्त्रालयों के अपने उन वरिष्ठ अधिकारियों के प्रभाव में रहते हैं जिन पर कि मुख्यतः उनकी पदोन्नति निर्भर होती है। उन्हें ऐसे प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष प्रभाव की सीमा से बाहर ही रखा जाना चाहिये। ऐसा केवल तभी किया जा सकता है जबकि वे अपनी पहली सेवाओं से मुक्त हो जायें और उनसे अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लें। यदि इस सुझाव को प्रयोगात्मक रूप न दिया गया, तो निगम सरकारी विभागों के अधीनस्थ ही रहेंगे और जीवन बीमा निगम जैसी घटनाएँ बराबर घटित होती रहेंगी।

कुछ नवीनतम प्रवृत्तियाँ (Some Recent Developments)

ब्रिटिश संसद तथा समाचार पत्रों में लम्बे वाद-विवाद के बाद २० दिसम्बर १९५६ को "राष्ट्रीयकृत उद्यमों पर एक प्रवर समिति" (Select Committee on Nationalized Industries) की नियुक्ति की गई थी। यह समिति निगमों

(Corporations) के वार्षिक प्रतिवेदनो तथा हिसाब किताब का अध्ययन करती है।¹ ब्रिटेन में इस समिति के कार्यों से जनता को काफी मन्तोष प्राप्त हुआ है। ग्रामन्त सभा के लिए भी इस प्रकार समिति के प्रतिवेदन बहुत मूल्यवान सिद्ध हुए हैं। किन्तु समिति के कार्यों की सफलता बहुत कुछ कार्यकुशल स्टाफ-सहायता पर निर्भर है। इस समिति के एक भूतपूर्व अध्यक्ष के अनुसार समिति को प्रतिवर्ष केवल एक उद्योग का प्राथोरान्त्र अध्ययन करना चाहिये। उन्होंने यह भी कहा है कि "जहाँ तक समिति के प्रवर्ग के विषय में मेरे विचारों का प्रश्न है मेरा सुभाव यह है कि समिति को तथ्यों तथा बड़े बड़े प्रश्नों पर ही ध्यान केन्द्रित करना चाहिए तथा छोटी छोटी बातों पर समय नष्ट करने से बचना चाहिए।"²

भारत में भी कृष्ण मेनन समिति के सुझाव पर संसद के दोनों सदनों की संयुक्त समिति, जो राजकीय उद्यमों के कार्यों की जाँच करे, की स्थापना का निश्चय काफी पहले कर लिया गया था। सुभाव यह था कि समिति सरकारी उद्यमों के वार्षिक प्रतिवेदना व हिसाब-किताब की जाँच करे तथा यह बताये कि वे स्पष्ट तथा स्वस्थ व्यावसायिक नियमों के अनुसार कार्य कर रहे हैं या नहीं। यह भी प्रस्तावित किया गया था कि अनुमान समिति (Estimates Committee) तथा सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) के कुछ कार्य १५ सदस्यों की इस संयुक्त समिति को सौंप दिये जायें।

२३ नवम्बर १९६१ की सरकार ने लोक सभा में यह प्रस्ताव प्रस्तुत किया कि दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति बनायी जाये जिसमें १० सदस्य लोक सभा के हों तथा ५ राज्य सभा के। लोक सभा के सदस्यों ने राज्य सभा को समिति पर प्रतिनिधित्व देने पर आपत्ति व्यक्त की। यह तर्क दिया गया कि क्योंकि प्रस्तावित समिति राजकीय उद्यमों के वित्तीय पहलुओं का निरीक्षण करेगी तथा अनुमान समिति व सार्वजनिक लेखा समिति के कुछ कार्यों को सम्भाल करेगी इसलिए राज्य सभा के सदस्यों को, जिसके पास वित्तीय शक्तियाँ नहीं हैं, इसके साथ सम्बन्धित करना सर्वथा अनुचित होगा।³

सरकार ने अपना प्रस्ताव वापिस ले लिया तथा एक समोचित प्रस्ताव रखा उसमें कहा गया कि राज्य सभा के ५ सदस्यों का दर्जा "सहायक" (Associate सदस्य का होगा। यह भी प्रस्तावित किया गया कि जब समिति वित्तीय प्रश्नों पर विचार कर रही हो तो राज्य सभा के सदस्य उसकी बैठकों में भाग नहीं ले सकेंगे।

1 For details refer to William A Robson *Nationalized Industry and Public Ownership*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1966, A. H. Hanson, 'Parliament and Public Ownership', Published for the Hansard Society by London, 1961, pages 149-173

2 Sir Toby Low, 'The Select Committee on Nationalized Industries', Public Administration (London) Spring 1962, Vol 40, page 14

3 For details refer to House of People Debate, November 23, 1961

राज्य मन्त्रालय के सदस्यों ने इस प्रस्ताव पर दोष व्यक्त किया तथा "तथापि सदस्य" वाले दर्जे को अपमानजनक बनाया। उन्होंने कहा कि यह उच्च सदन के सम्मान पर एक आघात है और इसका अर्थ सम्पूर्ण सदन को एक निम्न दर्जा प्रदान करना है। दोनों सदनों में इस विषय पर वाद-विवाद इतना कटु हो गया कि सरकार को यह प्रस्ताव भी वापिस लेना पड़ा।¹

राष्ट्रीय उद्यमों पर एक समन्वित समिति की स्थापना को सभी आवश्यक समझते हैं। सरकार ने प्रस्तावित समिति को दिये जाने वाले कार्य भी तय कर रखे हैं। समिति का सरकार के व्यापक नीति विषयक प्रश्नों तथा राष्ट्रीय उद्यमों के दैनिक कार्यों से कोई सरोकर नहीं होगा। निम्न समिति की रचना पर अभी तक कोई निश्चय नहीं हो पाया है। लोक-प्रशासन के विद्यार्थीगण राष्ट्रीय उद्यमों पर एक पुष्क समन्वित समिति के प्रस्तावित परीक्षण (Experiment) की तीव्र उत्प्रेक्षा से प्रतीक्षा कर रहे हैं।



TEXT BOOK

प्रशासन के स्तर (Levels of Administration)

भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध

(Relations between the Centre and the States in India) :

भारत के सविधान द्वारा देश के लिए मसदीय शासन व्यवस्था (Federal system of government) की स्थापना की गई है। संघीय शासन-व्यवस्था की मूलभूत बात है केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच शक्तियों का विभाजन। दोनों में से किसी भी एक का दूसरी सरकार की शक्ति एवं सत्ता अपने हाथों में ले लेने का अधिकार नहीं है। 'संघीय' गिष्ठान्त से तात्पर्य है कि किसी भी देश की राष्ट्रीय सरकार (National government) तथा सघ में सम्मिलित होने वाली सरकारें अपने अपने सम्बन्धित क्षेत्रों में एक दूसरे से स्वतन्त्र रहेंगी, कोई भी एक दूसरे के अधीनस्थ (Subordinate) नहीं होगी, बल्कि परस्पर समकक्षीय होगी।'

सघ तथा राज्यों के बीच शक्तियों का वितरण

(The Distribution of powers between the Union and the States)

‘भारतीय सविधान (Indian constitution) के अनुसार तीन सूचियों (Lists) में सघ तथा राज्यों के बीच विधायी शक्ति (Legislative authority) का विभाजन किया गया है—अर्थात् संघ-सूची (Union list), राज्य सूची (State List) और समवर्ती सूची (Concurrent list)। संघीय समद का सघ सूची में उल्लिखित ६७ विषयों पर विधि (Laws) निर्माण की 'पूर्ण सत्ता' प्राप्त है।

इन विषयों में महत्वपूर्ण ये हैं विदेशी सम्बन्ध, युद्ध, शांति तथा शान्ति, नागरिकता और विदेशियों का दण्डनीकरण, भारत में प्रवेश, और उनमें से प्रशासन व दण्डान्तरवास, प्रदूषण (Extradition), रेलों और राष्ट्रीय महत्त्व के राज-मार्गों (Highways) सहित संचार के माध्यम, बौद्धिक (Shipping), नौ-परिवहन (Navigation) तथा वायु मार्ग (Airways), डाक और तार, टेलीफोन, बिजली (Wireless) तथा प्रसारण (Broadcasting), सघ का शोक-पत्र, मुद्रा-टंकण (Coinage), विधिमार्ग (Legal tender), विदेशी और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार व वाणिज्य, बैंकिंग, बीमा तथा वित्तीय निगम, एक्स्व (Patents) और व्यापारिक

चिन्ह (Trademarks) राष्ट्रीय महत्व के उद्योग, कुछ सीमाओं के अन्तर्गत खानो तथा खनिजों का विकास, पछली पालन व मीन-क्षेत्र, नमक, अफीम, प्रदर्शन के लिए चल-चित्रों की स्वीकृति, देहली, बनारस हिन्दू तथा अलीगढ़ मुस्लिम विश्वविद्यालय, राष्ट्रीय महत्व की वैज्ञानिक तथा शिल्पिक सत्कार्यें, ऐतिहासिक स्मारक (Historical monuments), जनगणना (Census) तथा भूमाप (Survey), सभ सेवायें, सभ तथा राज्यों के निर्वाचन (Elections), सभ तथा राज्यों के लेख (Accounts) तथा लेखा-परीक्षण (Audit), उच्चतम और उच्च न्यायालयों (Supreme and high courts) की रचना और सगठन कृषि आय की छोड़कर अन्य आय पर कर, सीमा शुल्क (Customs), मदतार सम्बन्ध पेय पदार्थों, अफीम, भाग तथा अन्य नशीले पदार्थों को छोड़कर अन्य सब वस्तुओं पर उत्पादन कर (Excise duties), निगम कर, कुछ अपवादों (Exceptions) के साथ गरिष्मत्तियों (Assets) के पूर्णगत मूल्य पर कर (कृषि भूमि को छोड़कर), आस्तिकर (Estate duties) तथा उत्तराधिकार कर (Succession duties), यात्रियों अथवा वस्तुओं पर सीमा कर (Terminal taxes), श्रेष्ठ बाजार और चापदा बाजार के सौदों पर कर, विनिमय-पत्रों (Bills of exchange) व बैंकों आदि पर मुद्राक शुल्क (Stamp duty), समाचार-पत्रों के कय या विक्रय पर तथा उनमें प्रकाशित होने वाले विज्ञापनों पर कर, सभ सूची के विषयों के सम्बन्ध में फौज, उच्चतम न्यायालय को छोड़कर अन्य न्यायालयों के इस सूची में के विषयों में से किसी के सम्बन्ध में क्षेत्राधिकार तथा शक्तियाँ (Jurisdiction and powers)।

राज्य सूची (State list) में ऐसे ६६ विषय सम्मिलित किये गये हैं जिन पर कि सामान्यतः राज्य कानून बना सकते हैं। ये विषय सभ सरकार के विधायी क्षेत्राधिकार (Legislative jurisdiction) से बाहर रहे गये हैं।

इन विषयों में महत्वपूर्ण ये हैं सार्वजनिक व्यवस्था (Public order), पुलिस व न्याय प्रशासन, उच्चतम न्यायालय व उच्च न्यायालयों को छोड़कर अन्य न्यायालयों की रचना तथा सगठन, जेलें, स्थानीय शासन, सार्वजनिक स्वास्थ्य व स्वच्छता, चिकित्सालय व औषधालय, मदक पेय पदार्थ, शिक्षा (उसको छोड़कर जो कि सभ सरकार के आधीन है), सड़कें तथा जल-मार्ग (Waterways), कृषि सिंचाई, कुछ प्रारक्षणों के अन्तर्गत भूमि पट्टा (Land tenure), वन, उद्योग तथा वाणिज्य, बाट और माप (Weights and measures), निगमन (Incorporation), नृत्यशालाएँ (Theatres), तथा नल-निर्ग (Canals), राज्य लोक सेवायें, राज्य का लोक ऋण (Public debts), मालगुजारी, कृषि-आय पर कर, कृषि-भूमि के उत्तराधिकारी के विषय में कर, कृषि-भूमि पर आस्तिक कर (Estate duties), भूमि, भवनो तथा खनिज-अधिकारों (Mineral rights) पर कर, मदक पेय पदार्थों, अफीम, भाग तथा अन्य नशीली वस्तुओं पर उत्पादन कर (Excise duties), किसी स्थानीय क्षेत्र में उपभोग, प्रयोग या विक्रय के लिए वस्तुओं के प्रवेश पर कर,

विजनी के उपभोग या विक्रय पर कर, समाचार-पत्रों को छोड़कर अन्य वस्तुओं के क्रय या विक्रय पर कर, समाचार-पत्रों में प्रकाशित होने वाले विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर, पशुओं और गाड़ियों पर कर, व्यवसायों व व्यापारों पर कर, विलासिता की वस्तुओं (Luxuries) तथा मनोरंजन पर कर; बाजी लगाने (Betting) तथा जुआ खेलने पर कर, प्रति व्यक्ति कर (Capitation taxes), मुद्राक शुल्क (Stamp duties), और किसी न्यायानय में लिए जाने वाले शुल्कों को छोड़कर इस सूची के विषयों में से किसी के बारे में शुल्क।

सीमावर्ती सूची में जिन ४७ विषयों का उल्लेख किया गया है वे 'संघ तथा राज्य सरकारों दोनों ही के समवर्ती क्षेत्राधिकार में आते हैं।' सामान्यतः पर किसी समवर्ती विषय पर बनाये जाने वाले संघीय कानून का राज्य की विधि या कानून (State law) से मतभेद हो तो उस मतभेद की सीमा तक संघीय कानून ही उच्च माना जाता है परन्तु यदि किसी राज्य विधि को रक्षित करने के पश्चात् उस पर राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त कर ली गई हो तो उसको संघीय विधान की प्रपक्षा प्रमुख स्थान प्राप्त होता है।

इनमें से अधिक महत्वपूर्ण विषय ये हैं दण्ड विधि (Criminal law) तथा दण्ड प्रक्रिया, निवारक निरोध (Preventive detention), विवाह और विवाह-विच्छेद (तलाक), इच्छापत्र होनत्व (Intestacy), दत्तव्यग्रहण (Adoption) तथा उत्तराधिकार (Succession), भूमि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्तियों का हस्तान्तरण, पंजीकरण (Registration) सविदा (Contracts), दिवाला (Bankruptcy), न्यास (Trusts), गवाही और सपथें (Evidence and oaths), उन्माद (Lunacy), लाय पदार्थों और अन्य वस्तुओं में हीन मिलावट (Adulteration), औषधियाँ तथा अन्य वस्तुएँ, औषधियाँ और विष, प्राधिक और सामाजिक नियोजन, मजदूर संघ (Trade unions) और श्रम-विवाद तथा कल्याण, विधि के अनुकूल बंदक तथा अन्य वृत्तियाँ (Professions), जीवनदाक (Vital statistics), अन्तर्देशीय जल पथों (Inland waterways) पर यन्त्रचालित यानों (Mechanically propelled vessels) द्वारा नौवहन (Shipping) और नौ परिवहन (Navigation) उत्पादन पूर्ति (Supply) तथा औद्योगिक उपजों एवं खाद्य पदार्थों के वितरण पशुओं के चारे कपास, बिनीले और कच्चे जूट का नियन्त्रण,¹ जहाँ पर भी यह आवश्यक हो, मुख्य नियन्त्रण, समाचार-पत्र और मुद्रणालय (Press), निष्क्रान्त सम्पत्ति (Evacuee property), अधिग्रहण (Acquired) सम्पत्ति के लिए क्षतिपूर्ति (Compensation) का निर्धारण, न्यायिक मुद्रावों (Judicial stamps) द्वारा सगृहीत शुल्कों अथवा फीसों को छोड़कर अन्य मुद्राक शुल्क (Stamp duties) और इस सूची में के विषयों में से किसी के बारे में फीसें।

1 सन् १९५४ के संविधान संशोधन (तृतीय) अधिनियम द्वारा परिष्कृत।

अन्य में, सभी अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary powers) अर्थात् वे विषय जिनका उल्लेख विशिष्ट रूप में (संघवा व्यावहारिक रूप में) तीनों सूचियों में नहीं है, संघ सरकार के क्षेत्राधिकार में रखी गई है।

शक्तिशाली केन्द्र (Strong centre)

भारतीय संविधान (Indian Constitution) के द्वारा एक अत्यन्त शक्तिशाली केन्द्र का निर्माण किया गया है। संविधान को अनेक बार अर्ध-संघात्मक (Quasi-federal) कहा गया है। के० सी० वियर (K. C. Wheare) के अनुसार "भारत सहायक एकात्मक लक्षणों (Subsidiary unitary features) से युक्त एक संघात्मक राज्य होने की प्रतीक्षा सहायक संघात्मक लक्षणों (Subsidiary federal features) से युक्त एक एकात्मक राज्य है।" "भारतीय संविधान का रूप तो संघात्मक है किन्तु वास्तविक अर्थ में वह एकात्मक ही है।" संघात्मक सरकार को राज्य के मामलों में हस्तक्षेप करने की भारी शक्तियाँ प्राप्त हैं।

राज्य के विषयों पर विधि निर्माण करने की संघीय संसद की शक्ति (The Power of the Union Parliament to legislate on the State subjects) :

कुछ परिस्थितियों के अन्तर्गत संघीय संसद शुद्ध रूप में राज्य के विषयों पर भी विधि निर्माण कर सकती है।

सर्वप्रथम, संविधान संसद को यह शक्ति प्रदान करता है कि वह 'राष्ट्रीय हित' में राज्य सूची में दिये हुए किसी भी विषय के सम्बन्ध में कानून बना सकती है। यद्यपि राज्य विधान मण्डल को राज्य सूची के विषयों के सम्बन्ध में विधि (Laws) बनाने की अनन्य शक्ति प्राप्त है, किन्तु यदि राज्य परिषद् (Council of States) ने उपस्थित और मन देने वाले सदस्यों की दो तिहाई से अधिक (Not less) संख्या द्वारा समर्थित प्रस्ताव द्वारा यह प्रमाणित किया है कि 'राष्ट्रीय हित' में यह आवश्यक या इष्टकर है कि संसद राज्य सूची में प्रमाणित और इस प्रस्ताव में उल्लिखित किसी विषय के बारे में विधि बनाये तो जब तक वह प्रस्ताव लागू है संसद के लिए उन विषय के बारे में भारत में सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र अथवा उसके किसी भाग के लिए कानून बनाना विधिमत (Lawful) होगा। राज्य परिषद् द्वारा पारित (Passed) ऐसा प्रस्ताव एक वर्ष में अधिक (Non Exceeding) ऐसी कानूनाविधि के लिए लागू रहेगा जैसी कि उसमें उल्लिखित हो।¹

दूसरे, संसद दो या अधिक राज्यों के लिए उनके विधान मण्डलों (Legislatures) द्वारा प्रस्ताव के द्वारा प्रार्थना किये जाने पर राज्य विषयों पर विधि निर्माण कर सकती है। ऐसा सामान्य विधान, तत्पश्चात् अपने विधान-मण्डलों के प्रस्ताव द्वारा अन्य राज्यों द्वारा भी अंगीकार किया जा सकता है। संविधान 'राज्यों की सम्मति से' उनके लिए विधि बनाने की शक्ति संसद को प्रदान करता है।²

1 अनुच्छेद २४६

2 अनुच्छेद २५२

तीसरे समद को किसी अन्य देश या देशों के साथ की हुई किसी संधि (Treaty) वरार (Agreement) या अभिसमय (Convention) अथवा किसी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन (Conference), संध या अन्य सन्ध्या में किये गये किसी निश्चय के परित्याजन के लिए भारत के सम्पूर्ण राज्य-क्षेत्र या उसके किसी भाग के लिये कोई भी विधि (Law) बनाने की शक्ति प्राप्त है। ससद द्वारा पारित ऐसी विधियां मुद्र रूप से राज्य के विषयो पर लागू हो सकती हैं।¹

चौथ जब राष्ट्रपति (President) द्वारा आपत्तावस्था की उद्घोषणा (Proclamation of Emergency) कर दी जाती है तो उस आपत्तावलीन प्रवधि के लिये संविधान (Constitution) वास्तविक रूप से एकात्मक (Unitary) हो जाता है। ऐसी स्थिति में ससद केवल संध-सूची तथा समवर्ती सूची में प्रणालित विषयो के सम्बन्ध में ही नहीं बल्कि राज्य सूची के विषयो के सम्बन्ध में भी कानून बना सकती है। समद को, जब तक आपत्तावस्था की उद्घोषणा प्रवर्तन में (In-operation) है, भारत के सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र अथवा उसके किसी भाग के लिये राज्य-सूची में प्रणालित विषयो में से किसी के चारे में विधि निर्माण करने की शक्ति प्राप्त है। ससद द्वारा निर्मित ऐसी कोई भी विधि, जिसे ससद आपत्तावस्था की उद्घोषणा के समाप्त होने के पश्चात् ६ मास की कालावधि की समाप्ति पर अधमना की मात्रा तक उन सब बातों के अनिवार्य प्रवर्तनहीन होगी जो उस कालावधि की समाप्ति से पूर्व की गई या की जाने से छोड़ दी गई हैं।²

पाँचवें और अन्ततः किसी भी राज्य में सर्वभारिक दण्डव्यवस्था के प्रसफल हो जाने की स्थिति में, राष्ट्रपति उद्घोषणा के द्वारा ससद को उस राज्य के लिए राज्य-सूची से सम्बन्धित विषयो पर विधि बनाने का प्राधिकार प्रदान कर सकती है।³

केन्द्र को अन्य भी ऐसी शक्तियां प्राप्त हैं जो राज्यों की शक्तियों से उच्च होती हैं। राज्यों के क्षेत्रों में संघीय विधि (Union law) द्वारा परिवर्तन किया जा सकता है। ससद विधि द्वारा वर्तमान राज्यों (States) में से किसी के भी क्षेत्र का पुनर्वितरण करने अथवा उनके क्षेत्रों का एकीकरण करके नये राज्य का निर्माण कर सकती है और यह किसी भी राज्य के नाम, उनकी सीमाओं (Boundaries) अथवा क्षेत्र में भी परिवर्तन कर सकती है। इसी प्रकार अनुपूरक (Supplemental), प्रासंगिक (Incidental) और अनुषङ्गिक (Consequential) परिवर्तन भी किये जा सकते हैं। ऐसी विधि (Law) बनाने के लिये राष्ट्रपति की सिफारिश पर ससद में विधेयक (Bill) प्रस्तुत किया जा सकता है और सिफारिश करने से पहले राष्ट्रपति के

1 अनुच्छेद २५३

2 अनु० २५०

3 अनु० ३५६ (१) (ख) अनु० ३५७ (१) और (२)

निये यह भावश्यक है कि यह विधेयक के प्रस्तुत नियमों के प्रस्ताव के सम्बन्ध में उस विधेयक के उपबन्धों के बारे में सम्बन्धित राज्यों के विधान-मण्डल (Legislature) के विचार निश्चित रूप से जान लें।¹

इन सब उपबन्धों (Provisions) से यह स्पष्ट है कि सब सरकार राज्यों सरकारों से अलग अलग होती है। सब सरकार में सत्ता का प्रत्यक्ष केन्द्रीय-करण कर दिया गया है। केन्द्र एक ऐसी विशालताय भूति के सहित देश पर शासन करता है जिससे कि ६७ अलग अलग प्रांत हैं जिनमें उसकी समकाली (Concurrent) किन्तु सर्वोच्च शक्ति तथा सब ही माय विधान की के प्रत्यक्ष शक्तियाँ (Residual powers) भी जोड़ दी जाती जाती हैं जोकि उसमें निहित हैं। सब को विस्तृत शासनाधीन शक्तियाँ भी प्रदान की गई हैं। सामान्य बात तथा भावनाएँ, दोनों ही समयों में राज्यों पर सब की सर्वोच्च स्थिति पाती रहती है।

केन्द्र और राज्यों के बीच प्रशासकीय सम्बन्ध

(Administrative Relations between the Centre and the States)

भारत में सब-राज्यों के प्रशासनिक सम्बन्धों का गठन इस प्रकार किया गया है जिससे कि सब सरकार राज्यों की प्रशासनिक सम्बन्धवस्था पर महत्वपूर्ण एवं ठोस निर्देशन तथा नियन्त्रण लागू करने में समर्थ हो सके। सब-राज्य प्रशासनिक सम्बन्धों का रूप-निर्धारण द्विपक्षीय उद्देश्य की प्राप्ति की दृष्टि से किया गया है प्रथम तो राष्ट्रीय सदन के विधायी क्षेत्राधिकार (Legislative jurisdiction) के अन्तर्गत आने वाले विषयों पर प्रभावशाली राष्ट्रीय कार्यपालिका नियन्त्रण (Federal executive control) लागू करने के विषय में निर्दिष्ट होने के लिये, और दूसरे सब तथा राज्यों की प्रशासनिक सम्बन्धनाओं के बीच विवाद की सम्भावनाओं को ध्यान में रखते हुए। इस व्यवस्था से राज्यों के सम्मुख केन्द्र की स्थिति अधिक शक्तिशाली एवं निर्दोषकारी बन गई है।

संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का, इस प्रकार प्रयोग होगा कि जिससे सदन द्वारा निर्मित विधियों का शासन सुनिश्चित रहे और सब की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई अड़चन या प्रतिकूल प्रभाव न हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सब राज्यों को आवश्यक निर्देश (Directions) दे सकता है। सब ऐसे साधनों के साधनों (Means of communication) का निर्माण करने और उनके अन्तर्गत रखने के लिए भी राज्यों को निर्देश दे सकता है जिन्हें कि निर्देश में राष्ट्रीय या स्थानीय महत्व का घोषित कर दिया गया हो। सब राज्यों की सीमाओं में रहने की सुरक्षा के लिए भी राज्यों को निर्देश दे सकता है। ऐसे निर्देश के शासन में राज्यों द्वारा जो प्रतिरूपित सचं किया जायेगा, सब उसका ध्यान राज्यों को करेगा।²

1 अनु० ३ और ४

2 अनुच्छेद २५६, २५७ (१), (२), (३) और (४)

यदि कोई राज्य मध्य सरकार के निर्देशों का पालन करने में असफल रहता है तो राष्ट्रपति संविधान (Constitutions) के अनुच्छेद (Article) ३५६ के अन्तर्गत राज्य में वैधानिक सरकार के भंग होने की उद्घोषणा कर सकता है और राज्यपाल (Governor) अथवा अन्य किसी राज्य प्राधिकारी की सख्त शक्तियाँ स्वयं अपने हाथों में लाने के लिए कार्यवाही कर सकता है। ऐसी उद्घोषणा (Proclamation) के अन्तर्गत, किसी विशिष्ट राज्य के सम्बन्ध में भारतीय राजनैतिक व्यवस्था का मधीय आधार निलम्बित (Suspend) किया जा सकता है। आपत्काल की उद्घोषणा (Proclamation of emergency) के प्रवर्तन के काल में, मध्य सरकार सभी राज्यों की विधायी तथा प्रशासकीय शक्तियाँ अपने हाथों में ले सकती है और इस प्रकार सम्पूर्ण देश के लिए मधीय राज्यशासन की कार्यप्रणाली को निलम्बित कर सकती है। राज्यों को अपनी कार्यपालिका सत्ता का प्रयोग इस प्रकार करना होता है कि जिससे मधीय विधियों का पालन सुनिश्चित रहे और मध्य की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई घटकन या प्रतिकूल प्रभाव न हो।

राष्ट्रपति किसी राज्य की सरकार की सम्मति से ऐसे किसी भी विषय से सम्बन्धित कार्य, जिन पर मध्य की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार है, उस राज्य सरकार के पदाधिकारियों को सौंप सकता है। ऐसे विषय से, जोकि राज्य के विधायी श्रेणाधिकार (Legislative jurisdiction) से बाहर का हो, सम्बद्ध होने पर भी सदन द्वारा निर्मित विधि, जो किसी राज्य में लागू है, उस राज्य के पदाधिकारियों की शक्ति द मन्वेगी और कर्तव्य आरोपित कर सकेगी। यह स्पष्ट है कि मध्य सरकार के निर्देशों पर सदन द्वारा निर्मित ऐसी विधियों के प्रयोग में राज्य प्रणामन को जो अनिवार्य सत्ता करना पड़ेगा वह मध्य द्वारा प्रदा किया जायेगा।¹

मध्य सरकार को याह्य आक्रमण और अन्तर्गत अशान्ति से राज्यों का मरक्षण प्रदान करना होता है और इस बात के विषय में आश्वस्त होता पड़ता है कि प्रत्येक राज्य की सरकार संविधान के उपबन्धों (Provisions) के अनुसार चलती जा रही है। अपने इन कर्तव्यों को पूरा करने के लिये मध्य सरकार का राज्यों के मामलों में हस्तक्षेप भी करना पड़ सकता है।²

अनुच्छेद २६० मध्य सरकार को इस बात का अधिकार देता है कि वह अन्य सरकारों से करार (Agreement) करके भारत से बाहर के राज्य-क्षेत्रों (Territories) के सम्बन्ध में अपने क्षेत्राधिकार का विस्तार कर सके। अनुच्छेद २६१ में इस बात की व्यवस्था है कि भारत के राज्य-क्षेत्र में सर्वत्र, मध्य की और प्रत्येक राज्य की सार्वजनिक क्रियाओं, अभिलेखों (Records) और न्यायिक कार्यवाहियों (Judicial proceedings) की पूर्ण विश्वास तथा पूर्ण मान्यता प्रदान की जानी चाहिये।

1 अनु० २५८ (१), (२) और (३)

2 अनु० ३५५

अनुच्छेद २६२ संसद को यह अधिकार देता है कि वह अन्तराज्यीय नदियों अथवा नदी-घाटियों (River valleys) से सम्बन्धित विवादों के न्याय निर्णयन (Abjudication) के लिये विधियों का निर्माण कर सके। संसद विधि द्वारा यह भी उपलब्ध कर सकेगी कि उच्चतम न्यायालय अथवा कोई न्यायालय ऐसे किसी भी विवाद के सम्बन्ध में अपने क्षेत्राधिकार का प्रयोग न कर सकेगा।

अनुच्छेद २६३ राष्ट्रपति को यह अधिकार प्रदान करता है कि वह राज्यों के बीच उत्पन्न विवादों के सम्बन्ध में अथवा ऐसे मामलों के सम्बन्ध में, जो कुछ या सब राज्यों के अथवा सभ्य और एक या अधिक राज्यों के पारस्परिक हित से सम्बद्ध हों, आचरण करने तथा सिफारिश करने के लिए एक अन्तराज्य परिषद् (Inter-state council) की स्थापना कर सके।

सब सरकार को, कतिपय ऐसे मामलों का नियमन करने के लिये जो कि राज्यों को भी प्रभावित करते हैं, कुछ शक्तियाँ प्राप्त हैं। इस प्रकार, सब तथा राज्यों के सभी निर्वाचनों (Elections) का अधीक्षण (Superintendence), निर्देशन (Direction) तथा नियन्त्रण (Control) सब के राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये गये एक निर्वाचन आयोग (Election Commission) में निहित होगा।^१ भारत के नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) को सब तथा राज्य सरकारों, दोनों के ही लेखों अथवा खातों (Accounts) तथा लेखा परीक्षणों (Audit) का पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण करना होता है।^२ राष्ट्रपति को कुछ परिस्थितियों में राज्यों के लोक सेवा आयोगों (Public Service Commissions) के अध्यक्ष तथा सदस्यों को हटाने की शक्ति प्राप्त है।^३ अनुसूचित जातियों (Scheduled tribes) और पिछड़े हुए वर्गों (Backward classes) के कल्याण का कार्य राष्ट्रपति की विशिष्ट देख-रेख के अन्तर्गत रखा गया है जो कि उनकी दशा की जाँच पड़ताल करने के लिये एक आयोग की नियुक्ति कर सकता है और आयोग की सिफारिशों को दृष्टिगत रखते हुए, उनकी दशाओं को सुधारने के लिए राज्यों को निर्देश दे सकता है।^४ राज्यों के उच्च न्यायालयों (High Courts) का विधान तथा संगठन संघीय विषय (Union subject) है और उनके न्यायाधीश (Judges) राष्ट्रपति द्वारा ही नियुक्त किये जाते हैं, हटाये जाते हैं तथा स्थानान्तरित (Transfer) किये जाते हैं।^५ राज्य प्रशासन के उच्च पदाधिकारी अखिल भारतीय सेवाओं—भारतीय प्रशासन सेवा (I. A. S.) तथा भारतीय पुलिस सेवा (I. P. S.) अदि—से सम्बद्ध होते हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं कि इन सेवाओं के पदाधिकारी

१ अनुच्छेद ३२४

२ अनु० ११० और १५१

३ अनु० ३१७

४ अनु० ३३६

५ अनुच्छेद २१७

राज्यों में कार्य करते हैं, परन्तु उनकी भर्ती (Recruitment) तथा सेवाओं की शर्तें आदि सब केन्द्र सरकार द्वारा नियंत्रित की जाती हैं।

केन्द्र तथा राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्ध

(Finance Relations between the Centre and the States) :

भारत संसदीय पद्धति की सरकार से मुरा एक संघ-राज्य है। संघ में वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व धरने-धरने सम्बन्धित क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) में केन्द्र तथा राज्य सरकारों पर ही अवलम्बित रहता है।

संघीय पद्धति की मूलभूत बात है केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच शक्तियों का विभाजन, जिसमें धरने-धरने क्षेत्राधिकार में दोनों को ही सर्वोच्चता प्राप्त होती है। इस संघीय सिद्धान्त को समुचित रूप से कार्यरूप में परिणत करने के लिए यह आवश्यक है कि वित्तीय साधनों पर राष्ट्रीय सरकार तथा प्रत्येक राज्य सरकार (इकाई) का यथेष्ट मात्रा में स्वतंत्र नियंत्रण कायम रहे जिससे कि वे अपने अनन्य कार्यों को सम्पन्न कर सकें। संघीय वित्त (Federal finance) की एक आदर्श पद्धति के लिए यह जरूरी है कि संघ तथा राज्य सरकारों के बीच राजस्व के स्रोतों (Sources of revenue) का स्पष्ट विभाजन हो जिससे कि प्रत्येक पक्ष को परस्पर वित्तीय दृष्टि से स्वतंत्र बनाया जा सके। परन्तु यह पाया गया है कि संसार में किसी भी संघ-राज्य के लिए इन सिद्धान्त का अनुसरण करना बड़ा कठिन रहा है। वित्तीय विभाजन के इस संघीय सिद्धान्त के अनुसरण करने का निकटतम प्रयत्न समुक्त राज्य अमेरिका में किया गया है, यद्यपि वहाँ भी अभी हाल के वर्षों में यह देखा गया है कि राज्यों को संघीय सहायक अनुदान (Grants-in-aid) दिये जाने लगे हैं। अन्य संघ-राज्यों में या तो संघ सरकार राज्य सरकारों (इकाइयों) के साधनों में धरना धरदान (Contribution) देती है जैसे कि कनाडा व आस्ट्रेलिया आदि में, अथवा राज्य संघीय खजाने (Federal Exchequer) धरदान देते हैं जैसे कि स्विट्जरलैंड में।

संयुक्त राज्य साधनों का विभाजन

(The Division of Resources in the United States)

अमेरिका संविधान के अनुच्छेद (Article) १ की धारा (Section) ८, ९ व १० के द्वारा वित्तीय साधनों को केन्द्र तथा राज्य के बीच बांटा गया है। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद १ की ८वीं धारा में यह व्यवस्था दी गई है कि "कांग्रेस को करो, शुल्कों, महसूलों व उत्पादन करों के लगाने व उनका संग्रह करने की, ऋणों की अदायगियाँ करने की तथा समुक्त राज्य की सामूहिक प्रतिरक्षा व सामान्य कल्याण के लिए व्यवस्था करने की शक्ति प्राप्त होगी, परन्तु समस्त समुक्त राज्य (United States) में सम्पूर्ण करो, महसूलों तथा उत्पादन करों की एकरूपता बनी रहेगी।"

इस प्रकार, संयुक्त राज्य अमेरिका में, संघीय राजस्व (Federal revenue) के प्रमुख स्रोत इस प्रकार हैं —

मद्य व तम्बाकू आदि के निर्माण, विक्रय व उपभोग पर लगाये जाने वाले सीमा कर तथा उत्पादन कर, व्यवसायों, व्यावसायिक संगठनों (Business organisations) तथा निगमों (Corporations) पर लगाया जाने वाला आय कर (Income tax) । राज्यों की आय के प्रमुख स्रोत रिती कर (Sales tax) व व्यवसाय कर (Business tax) आदि हैं ।

भारत में संघ तथा राज्यों के बीच साधनों का विभाजन

(The Division of Resources between the Union and the States in India)

भारत में, राजस्व के स्रोतों का निम्न प्रकार से विभाजन किया गया है । भारतीय संविधान की सप्तम अनुसूची (Seventh schedule) में शक्तियों (Powers) की जो तीन सूचियाँ (Lists) दी गई हैं वे संघ तथा राज्यों के बीच राजस्व के स्रोतों (Sources of revenue) का निम्न प्रकार विभाजन करती हैं —

(क) संघीय स्रोत

(The Unions sources)

(१) कृषि की आय व अतिरिक्त अन्य ग्रामदणियों पर कर ।

(२) सीमा कर (Customs duties) जिसमें निर्यात कर भी सम्मिलित है ।

(३) मानव उपभोग के लिए काम आने वाली मदिरा को छोड़कर तथा अफीम, भारतीय भाग और अन्य नशीली औषधियों एवं नशीले पदार्थों को छोड़ कर भारत में निर्मित व उत्पादित तम्बाकू और अन्य वस्तुओं पर उत्पादन कर (Excise duties) ।

(४) निगम कर (Corporation tax) ।

(५) व्यक्तियों तथा कम्पनियों की कृषि-भूमि सम्बन्धी परिसम्पत्ति (Asset) को छोड़कर अन्य परिसम्पत्तियों के गुंजीगत मूल्य पर कर तथा कम्पनियों की पूँजी पर कर ।

(६) कृषि सम्बन्धी भूमि को छोड़ कर अन्य सम्पत्ति (Property) के सम्बन्ध में आस्ति कर (Estate duty) ।

(७) कृषि भूमि को छोड़ कर सम्पत्ति के उत्तराधिकारी (Succession) के सम्बन्ध में कर ।

(८) रेल-मार्ग, समुद्र-मार्ग तथा वायु-मार्ग से आने जाने वाले माल तथा यात्रियों पर सीमान्त कर (Terminal taxes) , रेल के विरागों तथा भाड़ों पर कर ।

(९) मुद्राक शुल्कों (Stamp duties) को छोड़ कर शेयर बाजारों (Stock exchange) तथा वायदा बाजारों (Future market) के सौदों पर कर ।

(१०) विनिमय-पत्रों (Bills of exchange) बैंकों, प्रतिज्ञा-पत्रों (Promissory notes), वहन-पत्रों, (Bills of lading), प्रत्यक्ष-पत्रों (Letters of Credit), बीमे की पॉलिशियों, गेयरो के हस्तान्तरण, डिबेन्चरों (Debentures) प्रतिहस्तक पत्रों (Proxies), तथा प्राप्ति-पत्रों (Receipts) के सम्बन्ध में मुद्राक-शुल्क की दरें।

(११) समाचार-पत्रों के छप्य छपवा विक्रय तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर।

(१२) किसी न्यायालय में मी जाने वाली फीसों को छोड़ कर सप मूनी के विषयों में से किसी के बारे में फीस।

अन्य स्रोत—सब सरकार के राजस्व के तीन अन्य स्रोतों का भी यहाँ उल्लेख किया जा सकता है। वे इस प्रकार हैं (१) व्यावसायिक उत्पत्तियों तथा सरकारी एकाधिकारों (Monopolies), जैसे कि रेलवे, डाक व सार, नमक उत्पादन, अफीम की रोनी व उनके उत्पादन से होने वाली आय; (२) राज्य के सर्वोच्च अधिकारों और शायों से होने वाली आय, जैसे कि मुद्रा (Currency) तथा दुल्हई (Carrriage) से होने वाली आय, राज्य की सम्पत्ति से होने वाली आय, सरकार द्वारा बच्चे से प्राप्त होने वाली आय अथवा सम्पत्ति आदि, (३) सरकार द्वारा इकट्ठी की जाने वाली धन-राशियाँ।

(ए) राजकीय स्रोत

(The State Sources) :

(१) भूमिगुजारी (Land revenue)।

(२) कृषि आय पर कर।

(३) कृषि-भूमि के उत्तराधिकार के सम्बन्ध में लगाये जाने वाले कर।

(४) कृषि-भूमि के सम्बन्ध में आश्रित कर (Estate duty)।

(५) भूमि तथा भवनों पर कर।

(६) सैनिक सम्बन्धी अधिकारों पर कर, किन्तु सैनिक विकास के सम्बन्ध में संसद द्वारा लगाई गई किसी भी शर्त के अन्तर्गत।

(७) मानव उपभोग के वाम में नार्डि जाने वाली शराब पर तथा अफीम, भाग और अन्य नशीली औषधियों व नशीली वस्तुओं के उत्पादन पर लगाये जाने वाले कर।

(८) किसी भी स्थानीय क्षेत्र में उपभोग, प्रयोग अथवा विक्री के लिए आने वाले माल के प्रवेश पर कर।

(९) समाचार-पत्रों को छोड़ कर अन्य वस्तुओं के विक्रय अथवा कय पर कर।

(१०) रिजली के उपभोग तथा विक्रय पर कर।

(११) समाचार-पत्रों में छपने वाले विज्ञापनों को छोड़ कर अन्य विज्ञापनों पर कर।

(१२) सड़को तथा आन्तरिक जल-मार्गों द्वारा ले जाये जाने वाले माल तथा यात्रियों पर कर ।

(१३) सड़को का उपयोग करने के लिए गाड़ियों पर लगाये जाने वाले कर ।

(१४) पशुओं व नावों पर कर ।

(१५) मार्ग कर (Toll tax) ।

(१६) व्यवसायो, व्यापारी, धर्मों व रोजगार पर कर ।

(१७) प्रति व्यक्ति कर (Capitation tax) ।

(१८) बिलासिता की वस्तुओं पर कर, मनोरंजन एवं मनोविनोद कर, बाजी कर (Betting tax) तथा जुमा कर ।

(१९) मुद्रांक शुल्क की दरों के सम्बन्ध में सच सूची में उल्लिखित दस्तावेजों (Documents) को छोड़ कर अन्य दस्तावेजों के बारे में मुद्रांक शुल्क (Stamp duty) की दरें ।

(२०) राज्य सूची के विषयों में से किसी के बारे में शुल्क ।

घाय स्रोत—राज्यों के लिए घाय के तीन अन्य स्रोत भी हैं जो कि निम्न प्रकार हैं—

- (१) व्यावसायिक उद्यम जैसे परिवहन (Transport), मत्स्यपालन आदि ,
- (२) खानों से प्राप्त रायल्टी, जंगलों से होने वाली घाय, पृथ्वी में गड़ा हुआ धन आदि ,
- (३) सब सरकार से प्राप्त होने वाले सहायक अनुदान (Grants in aid) ,
- (४) उधार लेना ।

(ग) समवर्ती स्रोत

(Concurrent sources)

(१) न्यायिक मुद्रांक (Judicial stamps) द्वारा संगृहीत शुल्कों या फीसों को छोड़कर अन्य मुद्रांक-शुल्क, निम्न इसके अन्तर्गत मुद्रांक शुल्क की दरें नहीं हैं ।

(२) सच तथा राज्यों के लिए निर्धारित समवर्ती स्रोतों के विषय में से किसी के भी बारे में फीस ।

करों की प्राप्तियों का वास्तविक बटवारा

(The actual allocation of Tax proceeds)

इस प्रकार भारतीय संविधान में करों के शीर्षक (Heads) तथा करों द्वारा धन प्राप्त करने के सम्बन्ध में सच और राज्यों की क्षमताएं निर्धारित कर दी गई हैं । कर-प्राप्तियों के वास्तविक बटवारे के दृष्टिकोण से, करों के संधीय स्रोतों को पांच श्रेणियों में रखा जाता है । सबसे प्रथम, वे कर जो कि सच द्वारा संग्राहे जाते हैं तथा सच द्वारा ही उनका संग्रह (Collection) किया जाता है और उनकी प्राप्तियाँ भी पूर्णतः सच की ही उपलब्ध होती हैं । केवल उन करों को छोड़ कर, जिनके बारे में संविधान में कुछ अन्य विशिष्ट उपबन्ध (Provisions) दिये गए हैं, सच सूची में उल्लिखित शेष सभी कर इस श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं ।

दूगरे, व कर जो कि केन्द्र सरकार द्वारा लगाये जाने हैं परन्तु उनका संप्रभु राज्या द्वारा विया जाता है तथा वे पूर्णतया राज्यों को ही सौंप दिए जाते हैं। ऐसे मूद्राक-धुन्य (Stamp duties) तथा औषधीय (Medicinal) व प्रशामकीय सामग्री (Toilet preparations) पर लगाये जाने वाले उत्पादन-धुन्य (Excise duties) जो मध्य पूर्वा में वर्णित हैं, इन योगी के अन्तर्गत आते हैं।¹

नानगी योगी के वे कर तथा शुल्क होते हैं जो मध्य द्वारा लगाये जाते हैं और मध्य द्वारा ही उनका संप्रभु विया जाता है परन्तु उनकी शुद्ध प्राप्तियाँ (Net proceeds) राज्यों को सौंप दी जाती हैं। इन करों में निम्नलिखित सम्मिलित विय जाते हैं (क) हृदि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति (Property) के उत्तराधिकार पर कर, (ख) हृदि-भूमि का छोड़कर अन्य सम्पत्ति के सम्बन्ध में धारित कर (Estate duty), (ग) रेल, नवुद्र घण्टा बाधुमार्ग से लाने जाने वाले पदार्थों पर या यात्रियाँ पर सीमान्त कर (Terminal taxes), (घ) रेल निरापेक्ष तथा भाड़े पर कर, (ङ) रेल बाजारों तथा बाधु बाजारों के गौरी पर मुद्राक-धुन्य का छोड़कर अन्य कर, और (च) समाचार-पत्रों के वय-विकय तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर।²

चौथे, हृदि आय को छोड़कर अन्य आयधनियों पर कर भारत सरकार द्वारा लगाये जायेंगे तथा उनके द्वारा ही उनका संप्रभु विया जायेगा किन्तु उनकी प्राप्तिओं को मध्य तथा राज्यों के बीच वितरित कर दिया जायेगा।³

अन्त में, वे अधिभार (Surcharges) (पर्याप्त करों की बढाई हुई दरें) होते हैं जिन्हें वे मध्य सरकार ऊपर उल्लिखित तृतीय व चतुर्थ योगी से सम्बन्धित किसी भी कर तथा शुल्क पर लगा सकती हैं। यद्यपि वे कर, जिन पर कि ऐसे अधिभार लगाये जाते हैं या तो राज्यों को सौंप दिए जाते हैं अथवा मध्य तथा राज्यों में वितरित कर दिए जाते हैं, किन्तु इन अधिभारों की प्राप्तियाँ पूर्णतया मध्य को ही प्राप्त होती हैं।⁴

अर्हा तक आय कर (Income tax) का सम्बन्ध है, यह मध्य सरकार द्वारा लगाया जाता है तथा उसके द्वारा ही इसका संप्रभु विया जाता है परन्तु इसकी प्राप्तियाँ मध्य तथा राज्यों के बीच वितरित कर दी जाती हैं। इसके प्रतिरिक्त मध्य की ओर से राज्यों को सहायक अनुदान (Grants in-aid) दिये जाने की भी व्यवस्था है।⁵ राज्य केन्द्र से नर भी माग सकते हैं यथवा खुल बाजार (Open market) से उधार ले सकते हैं।

1 अनुच्छेद २६८

2 अनुच्छेद २६६

3 अनुच्छेद २७० (१), (२) और (३)

4 अनुच्छेद २७१

5 अनुच्छेद २७५

वित्त आयोग

(Finance Commission)

भारतीय संविधान में केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच वित्तीय साधनों के वितरण की योजना की विस्तृत रूप में व्याख्या की गई है। परन्तु देश की बदलती हुई आर्थिक परिस्थितियों को दृष्टिगत रखते हुए वित्तीय साधनों के वितरण की योजना में समय समय पर हेर-फेर करने पड़ते हैं। अतः केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच वित्तीय साधनों का उचित समायोजन (Adjustment) करने के उद्देश्य से संविधान में एक वित्त आयोग की नियुक्ति की व्यवस्था की गई है।

राष्ट्रपति संविधान के लागू होने के दो वर्षों के भीतर और उसके पश्चात् प्रत्येक पाँचवें वर्ष की समाप्ति पर (अथवा यदि वे आवश्यक समझे तो पांच वर्ष से पहले भी) आदेश द्वारा एक वित्त आयोग की नियुक्ति करेंगे जिसका एक अध्यक्ष (Chairman) तथा चार अन्य सदस्य होंगे। आयोग का कार्य यह होगा कि वह निम्न मागों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करे --

(क) छप तथा राज्यों के बीच उन वारों की शुद्ध प्राप्ति (Net proceeds) के वितरण के बारे में, जोकि इस अध्याय (छप तथा राज्यों के बीच राजस्वों का वितरण) के अधीन उनमें विभाजित होती है या होंगे, तथा विभिन्न राज्यों के बीच ऐसी प्राप्ति के तत्सम्बन्धी अन्तों के बटवारे के बारे में,

(ख) उन सिद्धान्तों के बारे में, जिनके आधार पर भारत की संवित निधि (Consolidated Fund of India) में से (अर्थात् भारत सरकार की आय में से राज्यों की सहायक अनुदान (Grants-in-aid) दिये जा सकें

(ग) अनुच्छेद २७८ के खण्ड (१) के अधीन या अनुच्छेद ३०६ के अधीन भारत सरकार और प्रथम अनुसूची (Schedule) के भाग (ख)^१ में उल्लिखित किसी राज्य की सरकार के बीच किये गये वारार (Agreement) की शर्तों को जारी रखने या उनमें संशोधन करने के बारे में,

(घ) अन्य किसी भी ऐसे मामले के बारे में, जो कि वह एक सुस्थित वित्तीय व्यवस्था की दृष्टि से राष्ट्रपति द्वारा आयोग को सौंपा जाय।^२

संविधान के इन उपबन्धों (Provisions) के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा प्रथम वित्त आयोग की नियुक्ति ३० नवम्बर सन् १९५१ को की गई थी जिसने ३१ दिसम्बर सन् १९५२ को अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत किया। श्री वे० सी० नियोगी इस आयोग के अध्यक्ष (Chairman) थे। मई, सन् १९५६ में श्री वे० सन्यामन् की अध्यक्षता में द्वितीय वित्त आयोग की नियुक्ति की गई थी जिसने अपना अन्तिम प्रतिवेदन सितम्बर, सन् १९५७ में प्रस्तुत किया। प्रथम वित्त आयोग

१ भाग 'ब' और 'ख' राज्यों का भेद सन् १९५६ से समाप्त कर दिया गया है।

२ अनुच्छेद २८० (३)।

ने केन्द्र व राज्या के बीच राजस्व वितरण के सम्बन्ध में तीन सिद्धान्त प्रतिपादित किये। वे सिद्धान्त इस प्रकार थे।

प्रथम मन्त्र के पास स साधनों का अनिश्चित स्थानान्तरण इस प्रकार होना चाहिय कि प्रय-व्ययस्था (Economy) की स्थिरता तथा देश की प्रभिरक्षा जैम महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में केन्द्र के उत्तरदायित्व को देखते हुये स्थानान्तरण का इससे साधनों पर कोई अनुचित बोझ न पड़े तथा वह उस भार को सहन कर सके।

दूसरे महापद्म अनुदानों के वितरण के बारे में भाग 'ब' तथा 'ख' के सभी राज्या के सम्बन्ध में एक स ही सिद्धान्त अपनाये जाने चाहिये (सन् १९५६ में चूँकि राज्यों का पुनर्गठन हो गया है अतः 'ब' और 'ख' राज्यों के बीच भेद समाप्त कर दिया गया है)।

तीसरे, वितरण की योजना का उद्देश्य यह होना चाहिय कि विभिन्न राज्यों के बीच की असमानताएँ दूर हो जायें। वित्त आयोग ने यह विचार व्यक्त किया कि राज्यों की समग्रता निश्चित रूप से एक मुष्ट तथा वित्तीय दृष्टि से सुस्थिर केन्द्र की ठोस नींव पर हो निर्भर होनी है।¹ आयोग ने यह विचारित की कि राज्यों को बांटे जान वाले आय-कर (Income tax) की शुद्ध प्राप्तियों (Net proceeds) का प्रतिशत ५०% से बढ़ाकर ५५% कर दिया जाना चाहिये। द्वितीय वित्त आयोग ने इस प्रतिशत को ५५ से बढ़ाकर ६० कर दिया। जहाँ तक विभिन्न राज्यों के बीच बटवारे का सम्बन्ध है, प्रथम, वित्त आयोग ने यह प्रस्ताव किया कि आय कर की प्राप्तियों का २० प्रतिशत भाग तो कर के सापेक्षिक संग्रहों (Relative collections) के आधार पर और ८० प्रतिशत भाग सन् १९५१ की जनगणना (Census) के अनुसार सापेक्षिक जनसंख्या (Population) के आधार पर विभाजित किया जाना चाहिये।²

इन परिस्थितियों में, भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच वित्तीय स्रोतों (Financial sources) का विभाजन सर्वोत्तम है। आय-कर ही सरकारी आय का एकमात्र सबसे बड़ा स्रोत है और केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच इसका बटवारा समुचित रूप से किया गया है। इसके अनिश्चित, प्रत्येक पांच वर्ष के पश्चात् वित्त आयोग की स्थापना के द्वारा वित्तीय स्रोतों के पुनर्विचार (Review) की जो व्यवस्था की गई है वह भारतीय संघीय वित्तीय व्यवस्था (Indian Federal Financial System) का एक बड़ा अछड़ा लक्षण है।

(२) राज्य-स्थानीय सम्बन्ध

(State Local Relations)

सब राज्य सम्बन्धों का विवेचन करने के पश्चात्, अब हम प्रशासन के द्वितीय स्तर, अर्थात् राज्य सरकार तथा स्थानीय प्रशासन (Local administrations)

१ भारतीय वित्त आयोग का प्रतिवेदन, १९५२, पृष्ठ ७

२ भारतीय वित्त आयोग का प्रतिवेदन, १९५२, पृष्ठ ७६

के बीच के सम्बन्धों का अध्ययन करेंगे। किसी भी लोकतन्त्र (Democracy) को जब तक वास्तविक लोकतन्त्र नहीं कहा जा सकता तब तक कि उसमें स्थानीय स्वशासन (Local self government) की कोई व्यवस्था न हो। स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ वे प्रशिक्षण स्कूल (Training school) हैं जिनमें कि देश के भावी प्रजातन्त्र के कर्णधार प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। ये स्थानीय संस्थाएँ (Local bodies) अपने क्षेत्र के लोगों को केवल लोकतन्त्र का प्रशिक्षण ही नहीं देती, अपितु वे कुछ ऐसे कार्य भी सम्पन्न करती हैं जोकि समाज के अस्तित्व के लिए अनिवार्य होते हैं। अंग्रेज जनता के स्वास्थ्य, संपृद्धि तथा कल्याण में स्थानीय संस्थाओं के योग की चर्चा करते हुए 'म्यूनिसिपल प्रग्रेस की एक शताब्दी' (A Century of Municipal Progress) के सम्पादकों ने यह कहा कि "स्थानीय सरकार के गत सौ वर्षों में मृत्यु दर (Death rate) घायी कर दी है और वान मृत्यु संख्या की दर में तीन चौथाई की कमी कर दी है। हैजा जोकि समयकालीन अवधियों पर धमकियों के रूप में हमारे सामने आता था, उसके बारे में स्थानीय सरकार ने हमें सिखाया है कि हम उसे एक पुरानी व नयी गुजरी चीज समझें।" "अनेक अन्य संक्रामक रोग (Infectious diseases), जैसे कि क्षयरोग, जिस अनुपात में अब कम हो गये हैं, एक शताब्दी पहले उसको पूर्णतः काल्पनिक समझा जाता था। ये वे तथ्य हैं जिन्हें आनडो द्वारा सिद्ध किया जा सकता है। इनके प्रतिरिक्त लोगों के सुख तथा सुविधाओं में जो असाधारण दृढ़ि हुई है उसको हम इस रीति से सिद्ध नहीं कर सकते।" भारत में महत्वपूर्ण स्थानीय संस्थाएँ ये हैं जिले के सिये जिलाबोर्ड, नगर के लिए नगरपालिका (Municipal Board) और गावों के लिए ग्राम पंचायतें। बम्बई, मद्रास और बेहली जैसे बड़े नगरों में तथा उत्तर प्रदेश में कानपुर, इलाहाबाद, वाराणसी, आगरा तथा लखनऊ (KABAL towns) में नगर निगम (City corporations) हैं।

स्थानीय संस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण

(State Control over Local Bodies) :

राज्य अनेक प्रकार से स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण लगाने है। स्थानीय संस्थाओं का निर्माण राज्य के विधान मण्डल (Legislature) की विधि (Law) द्वारा किया जाता है और इस विधि से ही उन्हें जीवन, शक्ति तथा दत्त प्राप्त होता है। स्थानीय संस्थाओं के कार्य विशिष्ट रूप से सविधियों (Statutes) में निर्धारित कर दिए जाते हैं। राज्य सरकारें स्थानीय प्रशासन के कार्य-संचालन के लिए विस्तृत नियम बनाती हैं। स्थानीय प्रशासन के महत्वपूर्ण मामले, जैसे कि वोटों की शक्ति, चुनावों का संचालन, करो का निर्धारण तथा संप्रद, स्थानीय वज्तों को तैयार करना, ऋण लेने की शक्ति आदि सब, राज्य सरकारों द्वारा बनाए गए नियमों (Rules) के द्वारा ही व्यवस्थित एवं नियमित किए जाते हैं। स्थानीय संस्थाएँ राज्य

(घ) राज्य सरकार स्थानीय सस्था को कार्यन्वित करने स्वयं उमका स्थान ले सकती है।

(ङ) इस सम्बन्ध में राज्य सरकार की सबसे बड़ी तथा दृढ़ शक्ति यह है कि वह स्थानीय सस्था को भंग (Dissolve) कर सकती है। यदि राज्य सरकार यह समझती है कि स्थानीय सस्था अपना कार्य सम्पन्न नहीं कर रही है अथवा उमका दोषपूर्ण रीति से कार्य करना बराबर जारी है तो उसको भंग किया जा सकता है। ऐसा पण उठाने की घमकी इस कारण दी जाती है जिससे कि स्थानीय सस्था कुशलता से माय अपना कार्य आरम्भ कर दे। उत्तर प्रदेश स्थानीय स्वायत्त-शासन समिति (U P Local Self Government Committee) ने यह प्रस्ताव किया है कि बोर्ड को कार्यन्वित करने उमका स्थान सरकार द्वारा स्वयं नहीं लिया जायेगा, बल्कि एक निश्चित कार्यविधि (Fixed procedure) के अनुसार उसको भंग किया जायेगा। सबसे पहले तो उससे लिखित स्पष्टीकरण (Explanation) माँगा जायेगा। यदि वह सन्तोषजनक न हो, तो निश्चित शिवायती तथा उनके सुधार के सुझावों के साथ उसको एक चेतावनी (Warning) दी जायेगी। और यदि बोर्ड उम चेतावनी की भी ६ माह तक बर्दाश्त न करे, तो उसको भंग कर दिया जायेगा। तथापि, पहले बोर्ड की बातवर्धि के तीन माह के अन्दर नये चुनावों की व्यवस्था की जानी चाहिए। बोर्ड की एक बालावधि (Term) के अन्तर्गत बोर्ड को एक से अधिक बार भंग करने की आज्ञा नहीं होगी।

(६) राज्य सरकार स्थानीय सस्थाओं के बीच उत्पन्न हुए मतभेदों को तथा बोर्ड व उमकी समितियों और अधिकारियों के बीच उत्पन्न हुए क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों (Conflicts) को सुलझाती है।

(१०) राज्य अभिवरण (State agency) अर्थात्, (Examiner of Local Fund Accounts), बोर्ड के खातों (Accounts) का लेखा-परीक्षण (Audit) करता है और उसे अस्वीकृति (Disallowance) तथा अधिभार (Surcharge) का अधिकार प्राप्त होता है।

(११) न्यायालय (Courts) बोर्डों को किसी कार्यवाही को उसकी शक्ति से बाहर का धोपित कर सकते हैं।

राज्य का नियन्त्रण (State control) स्थानीय स्वशासन के राज्य विभाग तथा अन्य सम्बन्धित विभागों (Departments) द्वारा लागू किया जाता है। बोर्ड पर दिन-प्रतिदिन का नियन्त्रण जिलाधीश या कमिश्नर द्वारा लगाया जाता है। जिलाधीश बोर्डों के किसी भी अभिलेख (Record) को माय कर सकता है और उनकी सम्पत्ति (Property) आदि का निरीक्षण कर सकता है।

भारत में स्थानीय संस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण का

आलोचनात्मक अध्ययन

(Critical Examination of the State Control Over Local Bodies in India)

स्थानीय संस्थाओं द्वारा अपने कार्य-सम्पादन समुचित रूप से किए जाने के विषय में निश्चित होने के लिए राज्य सरकार को अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग पदा करना पड़ता है। यह राज्य सरकार का ही उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि स्थानीय संस्थाएं अपने कार्य उपयुक्त रीति से सम्पन्न कर रही हैं और देश के निवास में दृष्ट रूप से भाग ले रही हैं या नहीं। इनकी सफ़लता के लिए यह आवश्यक है कि सरकारी नियन्त्रण में निरन्तर देखभाल (Constant vigilance) तथा रचनात्मक मार्गदर्शन (Constructive guidance) का मिश्रण हो और ये दोनों चीजें स्थानीय समस्याओं के वैज्ञानिक अध्ययन तथा उन समस्याओं व प्रति विवेकपूर्ण एवं महानुभूतिपूर्ण ढंग पर आधारित हों। शक्तिशाली व्यवस्था में, कार्यपालिका (Executive authority) का अधिकारिक विकेंद्रीकरण (Decentralization) करने तथा राज्य शक्ति के उच्च अंगों द्वारा अधिक कठोर नियन्त्रण एवं निरीक्षण लागू किए जाने की प्रवृत्ति पाई जाती है। यदि स्थानीय संस्थाओं के नियन्त्रण को उनके कार्यों की अत्यधिक देखभाल करने तथा रोपी पाई जान वाली समस्याओं के विरुद्ध कठोर दृष्टांतक वापदाही करने तक ही सीमित रखा गया तो इन संस्थाओं के नियन्त्रण का कार्य नकारात्मक प्रवृत्ति का ही अधिक हो जाएगा। पर्यवेक्षण (Supervision) के निश्चयात्मक पक्ष (Positive aspect) को भी समान महत्व प्राप्त होना चाहिये।

भारत में, राज्य रचनात्मक व निश्चयात्मक (Constructive and positive) नियन्त्रण की प्रवृत्ति औपचारिक व नकारात्मक (Formal and negative) नियन्त्रण लागू कर रहे हैं। राज्य सरकार बोर्ड के उन कार्यों पर रोक लगाती है जिन्हें वह यत्न समझती है। बड़े-बड़े शहरों में सड़कों की धूल व गन्दगी, सफाई की कमी तथा नालियाँ की खराब व्यवस्था के बारे में प्रत्यक्ष नागरिक जानता है। स्थानीय सरकारों की स्वास्थ्य सुधार सम्बन्धी प्रतिविधियाँ अत्यन्त अपर्याप्त हैं। भारत में राज्य सरकारों का स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण की भारी वैधानिक शक्तियाँ प्राप्त हैं परन्तु कठिनाई से ही शायद स्थानीय संस्थाओं के किसी कार्य का निरीक्षण किया जाता है। जब कोई मंत्री (Minister) या उच्च पदाधिकारी किसी नगर का दौरा करता है तो वह नगर साफ सुथरे दिखाई देते हैं परन्तु स्थानीय संस्थाओं द्वारा स्थानीय व्यक्तियों के स्वास्थ्य, सफाई व शिक्षा आदि की ओर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता। उत्तर प्रदेश के स्थानीय संस्थाओं द्वारा संचालित किए जाने वाले अनेक ऐसे अस्पताल हैं जो समुचित योग्यता प्राप्त डाक्टरों के बिना ही कार्य कर रहे हैं। वलक्टर या कमिशनर, जोकि राज्य सरकार

के उत्तरदायित्व पर इन गत्याधो पर नियन्त्रण लगाते हैं, बड़े कार्य-व्यस्त (Busy) पदाधिकारी हैं। वे स्थानीय सस्थाओं की देखभाल में अपना अधिक समय नहीं लगा सकते। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि स्थानीय गत्याधो पर राज्य के नियन्त्रण लगाने की मनीनरी तथा पद्धति अत्यधिक दोषपूर्ण हैं। राज्य सरकार अधिनियम (Act) की केवल शानुनी धाराओं की ओर ही ध्यान देती है, उनमें निश्चिन् भावना या आशय की ओर नहीं। यह राज्य सरकार का कर्तव्य है तथा उसकी ही महत्वपूर्ण जिम्मेदारी है कि वह स्थानीय सस्थाओं का पद-प्रदर्शन करे और उन्हें श्रेष्ठ प्रशासन की दशा में प्रवृत्त करे। अतः आवश्यकता इस बात की है कि वर्तमान में पाये जाने वाले औरचारिक, वैधानिक एवं नकारात्मक विस्म के नियन्त्रण के स्थान पर समुचित पद-प्रदर्शन, प्रोत्साहन तथा स्वाभाविक प्रेरणा के रूप में नियन्त्रण के निरवयात्मक एवं रचनात्मक गहन की ओर ध्यान दिया जाये। इन समस्या के सम्बन्ध में अमेरिका में किये गये प्रयोग (Experiment) के बारे में लिखते हुए प्रोफेसर किफनर ने यह विचार व्यक्त किया कि "राज्य का प्रशासकीय पर्यवेक्षण महत्ता की दृष्टि से निम्न प्रकार का हो सकता है। इसका रूप केवल सूचना और परामर्श प्रदान करने मात्र से लेकर असफल स्थानीय सरकार के स्थान पर अपने प्रशासन को स्थानाग्न करने तक का हो सकता है। व्यवहार में राज्यों ने स्थानीय दशाधो पर बड़े अनुशासनात्मक नियन्त्रण लागू नहीं किये हैं। जहाँ कहीं इन पर यदि प्रभाव डाला भी है तो सामान्यतः उनका रूप अनुचित जोर व दबाव का नहीं बल्कि अनुरोध व प्रोत्साहन का ही रहा है। हठ स्थानीय परम्परा के कारण स्थानीय प्राधिकारियों की स्वेच्छा व विवेक से कार्य करने के विस्तृत अवसर मिले हैं और राज्य के प्रशासकीय नियन्त्रणों की वृद्धि में कमी हुई है। तथ्य यह है कि नगरपालिकाओं (Municipalities) के अधिकारियों में स्वायत्त शासन की भावना इतनी गहराई से पर बर गई है कि राज्य के पर्यवेक्षण को, यदि ही तो, अत्यन्त सावधानी के साथ लागू किया जाना चाहिए। जहाँ कहीं, शानुनी रूप से जोर दबाव डालना सम्भव भी है, वहाँ भी दोनों के बीच कार्य का आधार सहयोग (Cooperation) ही होना चाहिए।"¹ भारत में राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं के साथ सहयोग करना चाहिये और स्थानीय दशाधो में सुधार करने के लिए उन्हें कार्यो की निश्चिन् तथा रचनात्मक रूप-रेखाओं के सुझाव देन चाहिये।

भारत में सुघ तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध

(Union-State Relation in India)

(विशेषकर आर्थिक नियोजन एवं सामुदायिक विकास के संदर्भ में)

(With special reference to Economic Planning and Community Development)

विषी भी देश के संविधान (Constitution) की ठीक प्रकार से समझने के

लिये वहाँ के सामाजिक व आर्थिक ढांचे, लोगों की आकांक्षाओं और उनकी विचार-धारा सम्बन्धी स्थिरताओं का अध्ययन करना अत्यन्त आवश्यक है। सविधान का प्रयोगात्मक रूप भी उतना ही महत्वपूर्ण होता है जितना कि उसका सैद्धान्तिक रूप। इसको प्रयोगात्मक रूप देना समाज की गाँवों व दबावों पर निर्भर होता है। इस प्रकार भारतीय संघ (Indian federation) का अध्ययन कल्याणकारी राज्य (Welfare State) तथा 'आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन' (Economic and social planning) के सन्दर्भ में किया जाना चाहिए। भारत में सभी नागरिकों को 'सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक' न्याय प्रदान करने तथा व्यक्ति की प्रतिष्ठा एवं महत्ता और राष्ट्र की एकता का कायम रखने का निश्चय किया गया है। भारत सरकार को 'राजनैतिक अनतन्त्र' के द्वारा एक ऐसी 'सामाजिक' एवं आर्थिक व्यवस्था की स्थापना करनी है जिसमें कि जनसाधारण के रहन-सहन के स्तरों में इतना सुधार किया जाए कि जिससे 'वानुन की दृष्टि में समानता' (Equality before law) तथा 'घरघर की समानता' (Equality of opportunity) जिनके विषय में कि प्रत्येक नागरिक के लिये संविधान के अन्तर्गत गारन्टी दी गई है प्राप्त की जा सके। देश में आर्थिक तथा सामाजिक प्रगति करने के लिए जो विधि अपनाई गई है, वह है—आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन। 'आयोजन-रहित' (Un-planned) प्रगति के मुकाबले एक 'आयोजनाबद्ध' (Planned) विकास को सदा प्रमुखता दी जाती है।

निर्धनता, शिक्षा, अज्ञानता, बीमारी व बेरोजगारी आदि, ये सभी समस्याएँ हैं जो केवल कुछ राज्यों (States) तक ही सीमित नहीं हैं, अपितु सम्पूर्ण देश का ही उनका सामना करना पड़ रहा है। अन्न की कमी तथा महाभारी के रूप में फैलने वाली बीमारियाँ राज्यों की सीमाओं का कोई ध्यान नहीं रखती, और न वे राज्यों की स्वायत्तता (Autonomy) की ही चिन्ता करती हैं। अतः जब समस्या राष्ट्रीय है तो उसका समाधान भी राष्ट्रीय पैमाने पर लिये जान वाले प्रयत्नों द्वारा ही हो सकता है। यही कारण है कि 'भारत में सम्पूर्ण नियोजन का केन्द्र बिन्दु केन्द्र (Centre) को ही बनाया गया है' यद्यपि संविधान निर्माताओं ने आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन को सम्मिलित सूची (Concurrent list) के विषयों में रखा था। इसके प्रतिरिक्त, नियोजन से आशय है कि देश में उपलब्ध साधनों का सर्वोत्तम उपयोग किया जाये। परिश्रम, आर्थिक व्यय, श्रम, धन, के लिए 'प्राथमिकताएँ' (Priorities) के निर्धारण की समस्या भी नियोजन से सम्बद्ध है। नियोजन के ये उद्देश्य (अर्थात् सीमित साधनों का बटवारा और उसके परिणामस्वरूप प्राथमिकताओं का निर्धारण) नहीं प्राप्त किये जा सकते हैं जबकि केन्द्र सरकार (अथवा कोई केन्द्रीय अभिकरण) इस कार्य को करे। यही नहीं, आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (Planned economy) से सम्पूर्ण देश की आर्थिक क्रियाओं में 'समन्वय' (Co-ordination) की समस्या भी उत्पन्न होती है। अतः इन सब कारणों से यह स्पष्ट

है कि आर्थिक नियोजन का यदि प्रभावशाली तथा सफल बनाना है तो इसका दायित्व केन्द्र सरकार पर ही रहना चाहिये। नियोजन का सर्वसाध्य केन्द्रीकरण (Centralization) को नियोजन से सम्बद्ध करता है।¹

II

१/ माघ, सन् १९५० के मन्त्रि परिषद् के प्रस्ताव में इस तान पर विशेष जोर दिया गया था कि 'देश के माधना को मावधानी के माध किये गय मूल्यावन तथा सभी सम्बद्ध आर्थिक तन्त्रों के उद्देश्यपूर्ण विस्लेषणा के आधार पर विस्तृत नियोजन की आवश्यकता अधिक महत्वपूर्ण हो गई है।' इस प्रस्ताव द्वारा एक योजना आयोग (Planning commission) की स्थापना की गई जिससे कि देश के साधनों का सर्वोधिक प्रभावशाली तथा सन्तुलित ढंग में उपयोग करने के लिए योजनाये बनाई जा सकें और उन योजनाओं को कार्यान्वित किया जा सकें। पुनरावृत्ति का लक्षण उठाकर भी यह उल्लेख पर देना उचित ही है कि इसके बावजूद कि भारत एक सघीय राज्य है, अन्ध बारणों ने योजना आयोग जैसे एक केन्द्रीय संगठन की स्थापना प्रनिवार्य ही थी। सर्वप्रथम तो हम कारण कि नियोजन का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य यह है कि अर्थ-व्यवस्था (Economy) के विभिन्न भागों एवं क्षेत्रों के बीच सन्तुलन कायम किया जाये और सन्तुलन कायम रखने के इस कार्य को एक केन्द्रीय अधिकरण (Central agency) हा अधिक प्रच्छी प्रकार में सम्पन्न कर सक्ता है। दूसरे, नियोजन एक निरन्तर जारी रहने वाली प्रक्रिया (Process) है। इसमें केवल कुशलतापूर्ण कार्यान्वय (Execution) की ही आवश्यकता नहीं होती, अपितु निरन्तर मूल्यावन तथा दूरदर्शितापूर्ण सोच-विचार की भी आवश्यकता होती है। आन साल २०-२५ वर्षों की आर्थिक समस्याओं पर विचार करना होता है और नियोजन के द्वारा उनको हल करना होता है। यत दूरदर्शितापूर्ण एवं कुशल नियोजन तथा राष्ट्रीय पैमान पर 'समन्वय' (Co-ordination) कायम करने की समस्या के हल के लिए यह आवश्यक है कि योजना आयोग जैसे एक केन्द्रीय संस्था की स्थापना की जाए। तीसरे, आयोजना-बद्ध अर्थ-व्यवस्था में, तेजी के माध आर्थिक विकास करना होता है। अतः यह कार्य सभी किया जा सकता है जबकि यह

1 Cf the observation of Dr Gadgil "The master plan of economic development must be country-wide. In particular respects, the federating units might be left free to control the pace or direction of development and the plan itself would pay proper attention to all sided development of all regions. At the same time, all federating units must accept over all direction imposed by the master plan. The federal government must have adequate powers to evolve the general plan of economic development for the whole country and must have powers to carry out its essential features and to supervise and enforce its implementation by the federating units. This is only inherent in economic planning." —D R Gadgil *Federating India*, Poona, Gokhale Institute of Politics and Economics, 1945 p 44

का निर्माण करना तथा योजना के विभिन्न कार्यक्रमों का पूरा करने के लिए विभिन्न कार्यलयों तथा अधिकारियों की स्थापना करना और कुछ चुने हुए क्षेत्रों में प्राप्त गणनाओं का अनुमान लगाने के लिए मूल्यांकन इकाइयों (Evaluation units) की स्थापना करना।¹

योजना आयोग एक परामर्शदात्री संस्था तथा एक स्टाफ अभिकरण (Staff agency) है। योजना आयोग की स्थापना के सम्बन्ध में १५ मार्च, १९५० को जो प्रस्ताव रखा गया था उसमें कहा गया था कि

(१) "आयोग अपनी सिफारिशों की रूपरेखा तैयार करते समय, केन्द्र सरकार के मन्त्रियों तथा राज्य सरकारों के सम्पर्क में रहते हुए उनके परामर्शों से कार्य करेगा।"

(२) "आयोग मन्त्रि परिषद् के समक्ष अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करेगा।"

(३) 'आयोग के निर्णयों को स्वीकार करने तथा उनको लागू करने का उत्तरदायित्व केन्द्र तथा राज्य सरकारों पर होगा।"

परन्तु योजना आयोग की मत मारत वर्षों की कार्य-प्रणाली के आधार पर यह कहा जा सकता है कि इनके एक प्रकार की "आर्थिक मन्त्रिपरिषद्" (Economic cabinet) का ही रूप धारण कर लिया है अर्थात् एक ऐसी सत्ता जिसकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि 'राष्ट्रों की 'स्वतन्त्रता' (Autonomy) पर इस स्थिति का क्या प्रभाव पड़ा है।

जैसा कि ऊपर कहा गया है, योजना आयोग योजना का निर्माण करता है और नीतियों, लक्ष्यों, विधियों, साधनों व मुख्य शोध-योजनाओं (Projects) आदि का निर्धारण करता है। योजना के निर्माण की कार्य-प्रणालि इस प्रकार है योजना आयोग पञ्चवर्षीय योजना का एक सक्षिप्त विवरण तैयार करता है और उसको केन्द्रीय मन्त्रिपरिषद् तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् (National development council) (जो कि सभी राष्ट्रों के मुख्य मन्त्रियों से घुस एक सगठन है), दोनों के ही समक्ष रखता है। अब स दोनो निकाय (Bodies) योजना के सक्षिप्त विवरण को

1 The Machinery of Planning is as follows. In the Centre there is planning Commission with its working groups, research bodies, programming units, evaluation agencies etc. At the State level following kind of Machinery for planning has been developed. (a) There is usually a committee of the State cabinet under the Chief Minister to provide over all guidance and direction. (b) For the coordination of the work of the various departments on the 'official level' there is a State Development Committee which consists of Secretaries of the various Departments usually headed by the Chief Secretary. (c) A Planning Department or Development Commissioner for 'co ordination of Planning and implementing the district programmes. (d) State Planning boards, a separate non-official advisory organ. (e) The, D M the B D O, the Village Panchayats, the technical personnel at each level co operate in execution the Plan.

स्वीकार कर लेते हैं तो योजना की प्रस्तावित रूपरेखा (Draft outline) तैयार की जाती है जिसमें योजना के उद्देश्यों व मुख्य लक्ष्यों आदि का उल्लेख किया जाता है। योजना की इस प्रस्तावित रूपरेखा पर समानार वषों में, संसद में तथा जनता द्वारा वाद-विवाद चिन्ता जाता है। योजना आयोग राज्यों के साथ विस्तृत विचार-विमर्श एवं वाद-विवाद को व्यवस्था करता है। योजना की प्रस्तावित रूपरेखा को दृष्टिगत रखते हुए राज्य अपनी निजी योजनाएँ तैयार करते हैं। तब योजना आयोग द्वारा उन योजनाओं में काट-छाँट की जाती है सुधार किया जाता है और उनको अन्तिम रूप दिया जाता है। परिणाम यह होता है कि एक बड़ी सीमा तक योजनाओं की रूपरेखा बनाते समय उनके निर्माण का कार्य योजना आयोग पर ही केन्द्रित रहता है।

योजना के सफल संचालन के लिए यह अत्यन्त आवश्यक होता है कि राज्यों के साथ सहयोग अथवा समन्वय कायम रखा जाय।¹ योजना आयोग द्वारा यह समन्वय निम्न प्रकार से प्राप्त किया जाता है।

(१) निरीक्षक मण्डल तथा कार्यकारी वर्गों द्वारा प्रायश्च सम्पर्क (Direct contacts through panels and working groups)—ये मण्डल तथा वर्ग विशेष रूप से तब नियुक्त किये जाते हैं जबकि राज्यों की पंचवर्षीय तथा वार्षिक योजनाएँ तैयार की जाती हैं। राज्यों को प्रायोजनार्थों के लिए वित्तीय अनुदान (Financial grants) देने के बारे में जब इनसे परामर्श माँगा जाता है तो ये मन्त्रालयों से सम्पर्क स्थापित करते हैं।

(२) परामर्शदाता (कार्यक्रम प्रशासन) [Advisors (Programme Administration)]—योजना आयोग के साथ चार परामर्शदाता (सलाहकार) कार्य करते हैं। ये उच्च तथा ज्येष्ठ पदाधिकारी होते हैं। इनका मुख्य कार्य यह होता है कि ये योजना आयोग की नियोजन के विभिन्न पहलुओं की प्रगति से परिचित रहें तथा विभिन्न प्रायोजनाओं (Projects) के कार्यान्वयन से सम्बन्धित मामलों पर राज्य सरकारों तथा केन्द्रीय मन्त्रालयों की अग्रिम सहायता दें। ये निम्नलिखित बातों के सम्बन्ध में राज्यों तथा योजना आयोग व बीच समन्वय (Co-ordination) कायम रखने में सहायता करते हैं—(क) पंचवर्षीय योजना की तैयार करने के सम्बन्ध में, (ख) वार्षिक योजनाएँ तैयार करने के सम्बन्ध में, (ग) योजना में

1 In this connection the Third Five Year Plan clearly mentions "The Plan has to be implemented at many levels—national, state, district, block and village. At each level, in relation to the tasks assigned, there has to be co-operation between different agencies and an understanding of the purposes of the Plan and the means through which they are to be secured. In a vast and varied structure organised on a federal basis, a great deal depends on being able to communicate effectively between different levels, and at the same level between different agencies."—Third Five Year Plan, Government of India—Planning Commission 1961, p. 236

हस्त-क्षेत्र की व्यवस्था कराने के सम्बन्ध में, और (घ) योजना की प्रगति का मूल्यांकन करने के बारे में तथा योजना का लागू करने से सम्बन्धित उन समस्याओं के हल के बारे में जो कि राज्यों में उनके निरीक्षण के मध्य सामने आती हैं।

(३) राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) — राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्थापना इन उद्देश्यों को दृष्टिगत रखकर की गई थी : (क) "योजना को सफल बनाने के लिए राष्ट्र के प्रयत्नों तथा साधनों को सविनयासी तथा गतिशील करना (ख) सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में समान प्राथमिक नीतियों का निर्माण करना, और (ग) देश के सभी भागों का समुचित तथा तीव्र विकास करना। इनके मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं :— (घ) समय-समय पर राष्ट्रीय योजना के कार्य-संचालन का निरीक्षण करना (घा) राष्ट्रीय विकास को प्रभावित करने वाले सामाजिक तथा प्राथमिक नीति के महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करना, और (३) राष्ट्रीय योजना में निर्धारित उद्देश्यों एवं सदस्यों की प्राप्ति के लिए उपायों के सुझाव देना जिनमें कि जनता का सक्रिय सहयोग प्राप्त करने, प्रशासकीय सेवाओं की कार्य-कुशलता बढ़ाने कम उपग्रह क्षेत्रों तथा समाज के कम उपग्रह वर्गों के पूर्ण विकास के विषय में धारण होने और सभी नागरिकों द्वारा बिखे जाने वाले समान भाग के द्वारा राष्ट्रीय विकास के साधनों को हड़ करने के उपाय भी सम्मिलित हैं।"

परिषद् में मुख्य मंत्रियों (Chief Ministers) का सम्मिलित किया जाना तथा उनके द्वारा योजना आयोग को योजनाओं का अनुमोदन करना—योजना में सम्मिलित कार्यक्रमों के बारे में राज्यों की एक प्रकार की सहमति ही है। राष्ट्रीय विकास परिषद् "उप-मन्त्रि परिषद्" (Super cabinet) के नाम से प्रसिद्ध है। इसकी रचना ही इस प्रकार की है कि केन्द्र तथा राज्यों की सरकारें इसकी सलाह को पालनार्थ महत्व प्रदान करती हैं। यी वि. प. ने भारत में योजना को राष्ट्रीय बना दिया है और उसके लिए 'बिखे जाने वाले प्रयत्नों के एकरूपता (Uniformity) तथा इसके कार्य-संचालन में सर्वसम्मति (Unanimity) उद्घत कर दी है।" रा. वि. प. में वे नीति-निर्माता सम्मिलित हैं जिनमें हाथ में शामिल है अतः योजना आयोग तथा मन्त्रि-परिषद् उनकी राय की उपेक्षा नहीं कर सकते। योजना के निर्माण व कार्यान्वयन में तथा उनके वास्तविक कार्य-संचालन व कार्य-प्रणाली में केन्द्र व राज्यों के बीच समन्वय व सहयोग की स्थापना में राज्यों की मुक्तता में केन्द्र तथा योजना आयोग को अधिक सत्ता प्राप्त हो जाती है। भविष्य में केन्द्र तथा राज्यों के बीच सहयोग और अधिक बढन की आशा है क्योंकि राज्य सरकारों से कहा गया है कि वे अपने अपने राज्य में दूरदर्शी तथा ठोस नियोजन का कार्य करें, और इस दूरदर्शी तथा ठोस नियोजन में राज्य सरकारों तथा योजना-आयोग के बीच और भी अधिक सहकार्यता (Collaboration) उत्पन्न होगी।¹

1 In this connection, Third Five Year Plan mentions : "During the next three years states will also participate in the drawing up of a long term plan of (See Next Page)

अब हम यहाँ, इस बात को दृष्टिगत रखते हुए कि भारत एक सघीय-राज्य है, नियोजन के कुछ तथ्यों एवं पहलुओं पर कुछ विचार प्रकट करते हैं।

(१) अनुसूच अनुदानों (Matching grants) की व्यवस्था के कारण भारत में शीर्षरूप सर्वाधिकारीवाद^१ (Vertical federalism) पनप रहा है। अनुसूच अनुदान की इस व्यवस्था में केन्द्र किसी भी प्रायोजना की कुल लागत के आधे भाग का भार उठाने को सहमत हो जाता है बशर्त कि शेष आधे भाग का भार राज्य उठाने को सँपार हो। ये अनुदान योजना आयोग की सिफारिश पर सम्बन्धित केन्द्रीय मन्त्रालयों द्वारा दिये जाते हैं। इसका परिणाम यह हुआ है कि सभी केन्द्रीय मन्त्रालय ऐसी स्थिति में आते जा रहे हैं जिसमें कि वे संगवर्ती राज्य मन्त्रालयों (Corresponding State Ministries) को आदेश दे सकते हैं।

(२) वित्त (Finances) का वार्षिक एवं नियतकालिक बटवारा (Periodical allotment) करने में योजना आयोग एक महत्वपूर्ण भाग भूता करता है। योजना के कार्यक्रमों के लिए राज्यों के प्रस्तावों के बारे में योजना आयोग राज्य सरकारों के साथ उसके बजट प्रस्तुत करने से कुछ माह पूर्व विचार-विमर्श करता है। उसमें योजना की लागत को छोटा तथा छोटे मोटे एवं मुख्य शीर्षकों का उल्लेख किया जाता है। चालू वर्ष के योजना कार्य का निर्धारण करने के लिए तथा बाद के वर्षों के कार्यक्रमों की मोटी रूपरेखा का निर्माण करने के लिए राज्यों के साथ प्रतिवर्ष योजना सम्बन्धी विचार विमर्श एवं वाद विवाद किया जाता है। राज्यों की वार्षिक योजनाएँ—योजना आयोग के परामर्श से तैयार की जाती हैं।

(३) विदेशी विनियम की कठिनाइयों ने योजना आयोग के लिए यह अनिवार्य बना दिया है कि वह राज्य सरकारों द्वारा इन वार्षिक योजनाओं के समायोजन से स्वयं को सम्बद्ध रखे।

development for the country. This plan is intended to present the general design of development for the country as a whole over the next 15 years or so. It will be based on a study of the resources and possibilities of different parts of the country and will seek to bring them together into a common frame. This is a task of great complexity, as it is of great promise, and there will be need for close and continuous collaboration between various agencies at the centre and in the States, especially those responsible for Planning. *—Vide Third Five Year Plan, Government of India—Planning Commission 1961 p 289

1 In other words a sort of vertical Federation has been set up under the Planning Commission. The constitution set up a territorial Federation, it is a horizontal Federation that was set up by the Constituent Assembly. The matching grants have set up a vertical Federation by which the Central Departments and the State Departments on the same subject as 'education' etc. form a unit for the purposes of programmes, projects and most important of all, for expenditure—Vide K. Santhanam *Centre-State Relations in India* Asia Publishing House p 54.

(४) प्रामाण समिति (Estimates Committee) ने अपने २१वें प्रतिवेदन (रिपोर्ट) १९५६ में यह व्यक्त किया था कि राज्य सरकारों में यह आम भावना पाई जाती है कि योजना आयोग एक परामर्श देने वाली संस्था नहीं है, अपितु इसे केन्द्र पर स्थित एक अनिश्चित सत्ता (Additional authority) कहा जा सकता है। राज्य सरकारों ने अनेक अवसरों पर यह शिकायत की है कि उन्हें योजना के बदवारे की धनराशि का उचित भाग नहीं मिला, और यह कि उनके प्रस्तावों को आयोग तक पहुंचाने की जो व्यवस्था है उसमें ऐसी अनावश्यक देरी होती है जिसे दूर किया जा सकता है।¹

(५) धन के बदवारे के सम्बन्ध में एक राज्य सरकार को केवल योजना आयोग की सन्तुष्ट नहीं करना पड़ता, बल्कि केन्द्र के प्रशासनिक मंत्रालयों की भी सन्तुष्ट करना पड़ता है।²

(६) इससे अतिरिक्त चूंकि राज्य सरकार की आय के साधन सीधे नहीं होते अतः उसे उक्त साधनों के लिए आयाग पर निर्भर रहना होता है।³

1 The Committee appreciate that Planning involves allocation of scarce resources, and consequently fixation of priorities. They also realise that in a federal constitution, it has special difficulties. Also when it happens that the financial resources of the States are inelastic and they have to depend upon the Centre for financing a very large portion of their development programmes, very great importance is attached to the approval of the Planning Body as a pre requisite to the release of funds by the Centre. The Committee would, however, suggest that the entire procedure now adopted should be reviewed, so that if any practice has grown which lends support to this feeling it could be rectified.

Vide Estimates Committee Report, 1957-1958, p. 5

2 The same opinion was expressed by the Estimates Committee of the Second Lok Sabha in its Twenty-first Report on Planning Commission. The Committee suggested that for the purpose of getting schemes approved for Central assistance, the procedure should be so revised that the State Governments should approach directly the Central Ministries concerned. The Ministries should take decisions on all such matters in consultation with the Planning Commission and the State Government concerned. In case there is any difference of opinion between the Planning Commission and a Central Ministry the difference should be resolved by the Cabinet, and in case there is any difference between the Planning Commission and a State Government, it should be resolved by the National Development Council.

-Vide Estimates Commission Report, 1957-58, pp. 5-6

3 Third Plan (total outlay is Rs. 7900 crores, total state share is Rs. 3847 crores and Central Ministries Plan is Rs. 3753 crores and as far as States are concerned Central assistance is Rs. 2375 crores and States' own resources Rs. 1462 crores).

कुछ क्षेत्रों में यह भावना उत्पन्न हो रही है कि भारत में संघीयवाद (Federalism) कमजोर होना जा रहा है। भूमि की जमीन (Land holdings) आदि में सम्बन्धित भूमि-नीतियों (Land policies) का निर्माण एवं प्रारम्भ तो केन्द्र द्वारा किया जाता है और उनका अनुपालन राज्यों द्वारा किया जाता है। इस नई भावना का एक अन्य पहलू यह है कि राज्यों का यह स्वभाव होता जा रहा है कि वे नीति सम्बन्धी किसी भी असफलता के लिए केन्द्र की ही दोषी ठहरा देते हैं। यह भावना उत्पन्न हो रही है कि योजना आयोग तथा केन्द्रीय मन्त्रालयों द्वारा आर्थिक नीतियों का व्यापक निर्देशन (Comprehensive direction) किये जाने से राज्यों की स्वायत्तता (Autonomy) केवल नाम मात्र की स्वायत्तता बनती जा रही है।¹

प्रश्न यह है कि नियोजन के मामलों में योजना आयोग अथवा केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल जो कुछ भी कहते हैं क्या राज्य उन्हें स्वीकार करने के लिए बाध्य हैं? सैद्धान्तिक रूप में स्थिति यह है कि आर्थिक तथा सामाजिक नियोजन से सम्बन्धित मामलों में राज्य, योजना आयोग अथवा केन्द्र सरकार की सलाह को मानने से इन्कार कर सकते हैं। ऐसा करना किसी प्रकार भी असंवैधानिक (Unconstitutional) नहीं होगा। परन्तु राज्य केवल तभी इन्कार कर सकते हैं जबकि वे विकास कार्यों के लिए केन्द्र सरकार से मिलने वाली धनराशि की वसुली नगान को रोकें। प्रथम योजना में नियोजन के कुल व्यय का लगभग ७०% और द्वितीय योजना में लगभग ६५% भाग का सम्बन्ध ऐसे विषयों से था जो कि पूर्णतया राज्यों को सौंप दिए गये हैं, जैसे कि शिक्षा, स्वास्थ्य, वन, कृषि, सिंचाई, विजली आदि। वास्तव में, राज्यों पर केन्द्र का नियंत्रण राज्यों की 'सहमति' से ही किया जाता है और आर्थिक नियोजन की अनिवार्यता के कारण किया जाता है।²

III

अन्य महत्वपूर्ण क्षेत्र, जितने सदस्यों में केन्द्र व राज्यों के सदस्यों का अध्ययन किया जा सकता है सामुदायिक विकास कार्यक्रम (Community Development) है नियोजन को सफल बनाने के लिए, लोगों में सामाजिकता की भावना जागृत करने के लिए और उनको राष्ट्रीय पुनर्निर्माण के कार्य में सक्रिय रूप से भाग लेने को प्रेरित करने के लिए ही सामुदायिक विकास कार्यक्रम आरम्भ किया गया था। केन्द्र सरकार ने सामुदायिक विकास कार्यक्रम की रूप रेखा बनाई, इसके भारी वित्तीय उत्तरदायित्वों को स्वीकार किया और राज्य सरकारों का इस बात के

1 Cf K. Santhanam *Planning and Plan Thinking* Higginbotham (Private) Ltd., Madras 2 1958 pp 138-39

2 Cf K. Santhanam What I want to suggest is that Planning for purpose of economic development practically superseded the federal constitution so far as states were concerned but this supersession was not legal or constitutional but was by agreement and consent. Planning has been comprehensive. It has covered all the spheres of activities of both the Centre and the States.

लिए सहमत किया कि वे इस कार्यक्रम को अपनावें और लागू करें। इसमें कोई सन्देह नहीं कि इस कार्यक्रम के सभी विषय, उदाहरणतः कृषि, पशुपालन, स्वास्थ्य, शिक्षा आदि राज्य सूची के ही विषय हैं परन्तु इस कार्यक्रम से सम्बन्धित सभी मुख्य नीतियां, विकास की रीति तथा निर्देशन—सभी केन्द्र से ही प्राप्त होते हैं।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रारम्भ होने से एक प्रशासनिक ढांचे का भी निर्माण किया गया जिसको सघीय सिद्धान्त के विस्तृत बहा जा सकता है। सामुदायिक विकास प्रशासन की स्थापना ३१ मार्च १९५२ को सामुदायिक विकास प्रायोजनाओं को लागू करने के लिए की गई थी। यह एक 'प्रशासक' (Adminis-trale) के अधीन एक स्वतन्त्र प्रशासकीय इकाई के रूप में कार्य करता था, और यह प्रशासक योजना आयोग की केन्द्रीय समिति के सामान्य निरीक्षण के अन्तर्गत देश-भर में सामुदायिक विकास प्रायोजनाओं (Community Development Projects) के नियोजन, निर्देशन (Direction) तथा समन्वय (Cordination) के लिए उत्तरदायी था। २८ सितम्बर सन् १९५६ से यह 'प्रशासन' सामुदायिक विकास मन्त्रालय में मिला दिया गया था। 'प्रशासक' राज्यों में कार्यक्रमों पर विस्तृत नियन्त्रण रखता था। क्षेत्रीय विकास अधिकारियों (B D O's) तथा उनके चुनाव के सम्बन्ध में सामुदायिक प्रायोजना प्रशासन का अनुमोदन प्राप्त करना होता था। क्षेत्रीय कार्यक्रम (Block programmes) तथा प्रत्येक क्षेत्र (Block) से सम्बन्धित वजह तथा विस्तृत नियन्त्रणीय प्रतिवेदन (Detailed periodical reports) इसके पास भेजे जाते थे। इसके प्रतिरिक्त प्रशासक तथा सामुदायिक प्रायोजना प्रशासन के अधिकारी विकास-क्षेत्रों के काफी दौरे करते थे। इसीलिए सन् १९५७ के अन्त में इलवन्त राय मेहता दल को यह सलाह देनी पड़ी कि केन्द्र को चाहिए कि वह किसी भी कार्यक्रम के सम्बन्ध में नीति निश्चित कर दे और उसकी मोटी रूप-रेखा का निर्धारण कर दे और फिर उस कार्यक्रम का भार राज्य सरकारों पर छोड़ दे जिससे कि वे अपने प्रायोजनाओं तथा अपनी अपनी स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार ही उन कार्यों को सम्पन्न कर सकें, केन्द्र को तो केवल इस बात से ही सन्तुष्ट रहना चाहिए कि कार्यक्रम के सामान्य उद्देश्यों का समुचित परिपालन किया जा रहा है।¹

1 In contrast to this view, B Mukerjee has observed, "The Ministry of Community Development can justly claim that it has kept with itself less control over details of the programme, having passed on much of it to the State Governments than what most other Ministries of the Central Government have in respect of schemes sponsored and financed by them wholly or partly though executed by the State Government. It should also be stated that the Ministry of Community Development has used its control over the programme to the best advantage of the programme, has devolved to the State Government dynamic leadership and much guidance, based on the ministry's intimate touch with the field operation of the programme all over the country. The Ministry has also been able to establish genuine partnership with the States (Contd. on next page)

प्रश्न यह है कि केन्द्र-स्तर पर सामुदायिक विकास मन्त्रालय की स्थापना होनी भी चाहिए या नहीं ? सामुदायिक विकास एक राज्य का विषय है। फिर केन्द्रीय स्तर पर मन्त्रालय की स्थापना क्यों हो ? और यदि ऐसे मन्त्रालय की स्थापना होती ही है, तो फिर उसका कार्य क्या होना चाहिए ? बी० मुकर्जी इस मन्त्रालय को "सामुदायिक विकास की विचारधारा के प्रचार तथा प्रसार का कार्य"¹ तथा "ग्रामीण विकास तथा ग्रामीण क्षेत्रों की समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित करने का कार्य"² देना चाहते हैं। सामुदायिक विकास कार्यक्रम का राष्ट्रीय नियोजन के साथ राष्ट्रीय स्तर पर ही एकीकरण तथा समन्वय किया जाना चाहिए। अतः सामुदायिक विकास मन्त्रालय को चाहिए कि वह राष्ट्रीय स्तर पर नीति का निर्धारण कर दे और फिर सभी स्तरों पर नियोजन तथा नीति के कार्य में समन्वय स्थापित करे। इस प्रकार स्पष्ट है कि 'राष्ट्रीय स्तर पर मार्ग-दर्शन' के कार्य के लिए ही सामुदायिक विकास मन्त्रालय की आवश्यकता है।

केन्द्र निम्नलिखित रीतियों के द्वारा सामुदायिक विकास कार्यक्रम को, जो कि पूर्णतया एक राज्यात्मक विषय है, प्रभावित करता है

(१) सर्वप्रथम रीति, जिसके द्वारा कि केन्द्र सामुदायिक विकास प्रायोजनाओं पर नियन्त्रण रखता है, है नीति का निर्धारण। मुख्य नीति का निर्माण तथा उसका प्रारम्भ केन्द्र द्वारा ही किया जाता है। केन्द्र सरकार राज्यों को नीति के सम्बन्ध में मार्ग-दर्शन प्रदान करती है। नीति सम्बन्धी एक मोटी रूप-रेखा केन्द्र द्वारा निर्धारित की जाती है और राज्य उसको कार्यान्वित करने का प्रयत्न करते हैं।

(२) दूसरी रीति, जिसके द्वारा कि केन्द्र सामुदायिक विकास कार्यक्रम को प्रभावित करता है, है प्रशिक्षण संस्थानों (Training institutions) की स्थापना करना और राज्यों के अधिकारियों व कर्मचारियों को प्रशिक्षण की सुविधायें प्रदान करना। सामुदायिक विकास मन्त्रालय ने 'पुलभूत' (Base) प्रशिक्षण अथवा पुनर्व्यवस्था पाठ्यक्रम (Orientation courses) का प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए एक अध्ययन तथा अनुसन्धान की केन्द्रीय संस्था (Central Institute of Study and Research) की स्थापना की है। परन्तु यह संस्था भी "सामुदायिक विकास का प्रशिक्षण देने वाली अन्य संस्थाओं में नेतृत्व की स्थिति प्राप्त करती जा रही है।"³ केन्द्रीय संस्था का प्रशिक्षण विभिन्न क्षेत्रों के विशेषज्ञों (Experts) के साथ प्रशिक्षण केन्द्रों का निरीक्षण करता है और उनके कार्य में उनका मार्ग-दर्शन करता है। यह सुझाव दिया जाता है कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में जानकारी

holding itself jointly responsible with the latter for the successful operation of the Programme."

—Vide : B Mukerjee : *Community Development in India*, p. 169.

1 B. Mukerjee : *op. cit.*, p. 170.

2 *Ibid.*

3 B. Mukerjee : *op. cit.*, p. 170

प्रदान करने के लिए केन्द्रीय मन्त्रालय (Central Institute) में ही सम्बद्ध एक 'सूचना सदन' की स्थापना की जानी चाहिए।

(३) केन्द्रीय मन्त्रालय से परामर्श प्राप्त करके राज्यों ने प्रशिक्षण के सम्पूर्ण क्षेत्र की देखभाल करने के लिए प्रशिक्षण गमितियाँ बनाई हैं। "सामुदायिक विकास मन्त्रालय की ओर से तो राज्य सरकारों को इस बात के लिए प्रेरित करने का प्रयत्न किया जाता है कि वे प्रशिक्षण के कार्य में उसके साथ पूर्ण साझेदारी (Partnership) के रूप में कार्य करें।"^१

(४) केन्द्र सरकार ऐसे 'अयुक्त कार्यक्रम' (Package programme) में ठोस रूप में भाग लेती है जिसमें कि राष्ट्रीय सहायता के समान ही ध्वज करने का राज्यों का भी दायित्व होता है।

(५) केन्द्र सरकार समय-समय पर सम्मेलनों (Conferences), बैठकों (Meetings) तथा विशेषाध्ययन वर्गों (Seminars) का आयोजन करके भी सामुदायिक विकास कार्यक्रम पर भारी प्रभाव डालती है।

(६) केन्द्र सरकार साहित्य का निर्माण करके भी, जो कि कार्यक्रमकर्त्ताओं के पास भेजा जाता है, राज्यों पर प्रभाव डालती है।

(७) योजना आयोग के आधीन बनाये गये 'कार्यक्रम-मूल्यांकन-संगठन' द्वारा सभी राज्यों में सामुदायिक विकास क्षेत्रों के कार्यों का मूल्यांकन किया जाता है। इस संगठन के वार्षिक प्रतिवेदनों (Annual reports) सामुदायिक विकास कार्यक्रम के राज्य प्रशासन पर भारी प्रभाव डालते हैं।

(८) ऋण (Loans), सहायक अनुदान (Grants in aid) तथा घनावर्ती व्यय (Non-recurring expenditure) का ७५ प्रतिशत भाग का भार केन्द्र सरकार द्वारा ही उठाया जाता है।

इस प्रकार सामुदायिक विकास प्रशासन के क्षेत्र में राज्यों पर केन्द्रीय प्रभुत्व न अनेक रूप धारण किम्बे है। सामुदायिक विकास प्रशासन को "एक संयुक्त प्रशासन" (A Coalition Administration) का नाम दिया गया है। सहायक अनुदानों के लिए (और अनेक अवसरों पर विशेष उद्देश्यों की सहायता के लिए) राज्य सरकारों की केन्द्र सरकार पर बढ़ती हुई निर्भरता ने इस कार्यक्रम के सम्बन्ध में राज्यों पर केन्द्रीय नियन्त्रण की मात्रा में सदा वृद्धि की है। केन्द्र तथा राज्यों की इस साझेदारी का लाभ वास्तविक स्तर से उच्च स्तर तक कार्यक्रम की आकृति तथा नामावली की एक-रूपता के विकास के रूप में हुआ है। केन्द्र सरकार अधिक योग्यता तथा समता रखती है और एही नेतृत्व प्रदान करती है। यद्यपि अणुगत, सूक्ष्मगत और अल्पकालिक कार्यकारिणों तथा अधिकारियों व कर्मचारियों के एकत्रीकरण से सामुदायिक विकास कार्यक्रम की शक्ति तथा प्रभाव में वृद्धि हुई है। परन्तु ऐसे कार्यक्रम में एक बुराई भी निहित होती है

और वह है इसकी एकरूपता (Uniformity) तथा कठोरता अथवा हृदता (Rigidity)। जब भी कोई योजना ऊपर से अर्थात् केन्द्र से आती है तो उसका स्वाभाविक आशय यही होता है कि उसको सभी स्थानों पर समान रूप में ही लागू किया जाय। इस परिस्थिति में यह हो सकता है कि योजना वहाँ लागू कर दी जाय जहाँ कि स्थिति बिल्कुल भिन्न हो। अन्य शब्दों में, एकरूपता की इस व्यवस्था के अन्तर्गत स्थान-स्थान की विभिन्नताओं को उचित महत्व नहीं प्रदान किया जाता। परन्तु केन्द्रीय प्रभाव का विस्तार राज्य सरकारों की सहमति एवं स्वीकृति में ही होना है। यह केन्द्र पर राज्यों की विलीन निर्भरता के कारण भी होता है।

IV

उपर्युक्त तथ्यों में मधीय सिद्धान्तों का अत्यधिक ध्यान रखने वाले ध्येय यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि भारतीय मधीयवाद (Indian Federalism) सतरे में है। परन्तु ऐसे निष्कर्ष पर पहुँचने से पूर्व हमें देश में प्रचलित उन दशाओं का नहीं भूलना चाहिए जिन्होंने कि केन्द्र सरकार के सामने ऐसी 'अनिवार्य परिस्थिति' उत्पन्न कर दी है जिसमें कि उसे पहल करने तथा नेतृत्व करने के लिए भागे आना पड़ा है। परिस्थितियों की अनिवार्यता, आर्थिक व सामाजिक नियोजन तथा सामुदायिक विवास की आवश्यकता, कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की स्थापना का निश्चय संविधान में ध्येय की गई यह इच्छा कि देश में एक ऐसी समाजवादी व्यवस्था की स्थापना की जाय जिसमें कि सभी व्यक्तियों के लिए सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक न्याय की गारण्टी की जा सके, केन्द्र पर अधिक योग्यता एवं क्षमता की उपलब्धता (Availability), सम्पूर्ण देश का स्तर ऊँचा करने की आवश्यकता तथा केन्द्र पर राज्यों की वित्तीय निर्भरता—इन सब दशाओं ने ऐसी परिस्थिति उत्पन्न कर दी है जिसमें कि केन्द्र को ऐसे क्षेत्रों में भी पहल एवं नेतृत्व करने को भाग आना पड़ा है जिनके बारे में कि संविधान द्वारा निषेध किया गया था। संविधान में स्वयं ही केन्द्र को शक्तिशाली बनाने की बात व्यक्त की गई थी और अब समय एवं परिस्थितियों की नज़र ने इसके महत्व को और भी दुगुना कर दिया है। इस केन्द्रीयकरण के अनेक ठोस लाभ होने और इसका परिणाम यह होगा कि देश का सन्तुलित विकास होगा तथा पिछड़ेपन से सम्बन्धित भारी क्षेत्रीय विषमताएँ भी अन्ततः समाप्त हो जायेंगी। विकास-कार्य देशभर में फैला होगा और यदि किसी भी राज्य में साधनों आदि की कमी के कारण परिस्थितयाँ उसके प्रतिकूल हैं तो भी उस राज्य की जनता विकास-कार्य के लाभों से वंचित नहीं रहेगी। राष्ट्र की शक्ति सभी बढ़ती है जबकि उनके सभी हिस्से शक्तिशाली हो और कोई भी भाग कमजोर न हो। यदि प्रेरणा (Initiative) और नेतृत्व (Leadership) तथा नीति (Policy) केन्द्र से प्राप्त होते हैं तो इसमें कोई बुराई की बात नहीं है, परन्तु यदि नीति का क्रियान्वय (Policy-implementation) एकरूपता तथा कठोरता के साथ किया जाता है तो उसका

प्रतिकूल प्रभाव होता है। नीति को क्रियान्वित करते समय अत्यधिक केन्द्रीयकरण पर जोर नहीं दिया जाना चाहिए। इस बुराई को प्रशासन को दूरदक्षिता से जागृत नेतृत्व से, और इसकी देखभाल के लिए बनाये कुछ सहायक उपकरणों से दूर किया जा सकता है। केन्द्र सरकार, योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् के साथ होने वाले वाद-विवादों, सम्मेलनों तथा बैठकों में राज्य सरकारें अपना दृष्टिकोण प्रस्तुत कर सकती हैं और अपनी कठिनाइयों के विकल्प (Alternative) का सुझाव दे सकती हैं। इस प्रकार नीति को लागू करने में अत्यधिक केन्द्रीयकरण को रोका जा सकता है। यह बड़ी आश्चर्यजनक बात है कि वैसे राज्य सरकारें भूमि की सीमा निर्धारित करने की नीति का अनुसरण कर रही हैं परन्तु उन्होंने योजना आयोग द्वारा निर्धारित की गई ३० एकर की सीमा को स्वीकार नहीं किया है। इस प्रकार प्रादेशिक स-विभिन्नताओं का सम्मान किया गया है।

नई परिस्थितियों का सामना करने के कारण भारतीय सघीयवाद (Indian Federalism) विकास की एक नई स्थिति में प्रवेश कर रहा है। वे परिस्थितियाँ हैं भारतीय सघीयवाद के कुछ नए पहलू, जिनके अनुसार महत्वपूर्ण मामलों में सघ तथा राज्यों के बीच सहयोग प्रयास साझेदारी बढ़ रही है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि राज्य कमजोर साझेदार (Partner) है परन्तु इसके प्रतिरिक्त और चारा भी क्या है। यह बात समार के अन्य सघ-देशों के विषय में भी सत्य है। घनेक लेखकों के अनुसार सघुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया प्रयास बनाइ जैसे सघीय देश 'अर्ध-सघीय' (Quasi-federal) बन गये हैं। सन् १९३० की आर्थिक मंदी (Economic depression) से पूर्व तथा उसके बाद की, विशेष रूप से राष्ट्रपति ह्यूवेल्ट के 'न्यू डील प्रोग्राम' के अन्तर्गत, अमेरिकन सघीय व्यवस्था में काफी परिवर्तन हुआ। अमेरिका में न्यू डील प्रोग्राम (New Deal Programme) से जनता के प्रति सघीय सरकार के कार्य में और अधिक वृद्धि हो गई। शासन में यह मान की गई कि 'विविन मजदूरियों' तथा 'काम के स्वाधोचित घण्टों' का निर्धारण करे, किसानों की उत्पत्ति के लिए योजनाएँ तैयार करे और बेरोजगारी को दूर करे। इससे उद्योग-धंधों, परिवहन (Transport) तथा अन्य लोकोपयोगी सेवाओं (Public utility services) के निरीक्षण की भी भाग की गई। 'न्यू डील प्रोग्राम' ने दोहरे सघीयवाद को "प्रत्यक्ष रूप से मृत तथा पुनर्जीवन से दूर" करके कल्याणकारी राज्य के विचार

1 According to S P Ayer "The qualifying prefix 'quasi' indicates mere appearance or something that is seemingly so and is in fact different from what it appears to be - we must limit the term 'quasi federal' to a constitution that maintains the constitutional autonomy only in name. However religiously the federal principle is embodied in the constitution, it is possible that in course of time social and economic conditions become so complicated that the powers of the federal Government increase. It has to assume spheres of authority which did not originally belong to it."

S P Ayer *Federalism and Social Change*
 • Study in Quasi Federalism, Asia Publishing House, 1951, p. 91

को हट बनाया।¹ अमेरिकी उच्चतम न्यायालय (American Supreme Court) ने मयुवा राज्य बनाम डर्वी (१८४१) के मुकदमे में स्वायत्तता (Autonomy) के स्थान पर 'राष्ट्रीय सर्वोच्चता' (National supremacy) के सिद्धांत को प्रस्थापित किया और ऐसा करने में उसने अमेरिकन संवैधानिक कानून के विकास के सम्बन्ध में 'न्यू डील प्रोग्राम' का अधिक स्पष्टता के साथ दल्लख एवं प्रकाशन किया।²

१

प्रश्न यह है कि यदि केन्द्रीयकरण अनिवार्य है तो एकामक राज्य (Unitary State) की स्थापना ही क्या न कर ली जाय ? संघीयवाद (Federalism) का नवादा ही क्यों पहना जाये ? कुछ ऐसे भी हैं जिनका विचार है कि एकात्मक व्यवस्था देश की आवश्यकताओं के अनुरूप है।³ परन्तु भारत में संघीयवाद दिन माना में वर्तमान है देश के जननीय विकास के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है। लोकतन्त्र (Democracy) में सत्ता के भिन्न भिन्न केंद्र होने चाहिये जहाँ हि लोग अपने अधिकारों का प्रयोग कर सकें और जहाँ प्रादेशिक विभिन्नताओं को भी उचित महत्व प्रदान किया जाये। एक ऐसे देश में जहाँ हि रीति रिवाजों परम्पराओं और रहन-सहन के ढंगों में अन्तर पाया जाता है संपूर्ण विकास-कार्य पूरातया एक रूप में नहीं किया जा सकता। भारत में नोक्तव बचन सभी सत्य हो सक्ता है जबकि लोगों की भिन्न भिन्न आवश्यकताओं तथा उनके पृथक्-पृथक् महत्व का दृष्टिगत रखा जाय। यही व कारण है जो कि संघीयवाद का पग-मोपण करत है। जैसा कि ऊपर सकेन किया जा चुका है कुछ अन्य शक्तियाँ (Forces) भी हैं जो केन्द्रीयकरण की दिशा में अग्रसर हैं। मता आवश्यकता इस बात की है कि दोनों विचारधाराओं के बीच उचित समुनन कायम किया जाये। इनमें कोई सन्देह नहीं कि आर्थिक व सामाजिक नियोजन न भारत की केन्द्रीय सरकार को अत्यन्त शक्तिशाली बना दिया है परन्तु फिर भी आर्थिक नियोजन के कारण उत्पन्न केन्द्रीयकरण मविधान की संघीय प्रकृति के कारण ही अपनी पूर्ण स्थिति का न प्राप्त कर सता। संघीयवाद तो आर्थिक नियोजन में निहित इस केन्द्रीयकरण पर एक अवराम

1 Kelly and Harbinson *The American Constitution: Its origin and Development* (W. R. Norton & Co. New York 1933) p. 18

2 Swisher C. B. *American Constitutional Development* Houghton Mifflin p. 967

3 Even Asoka Chanda maintains "It is becoming more and more evident that—if India is to realise fully her declared objectives, to secure to all its citizens, justice social economic and political fraternity assuring the dignity of the individual and the unity of the nation, the structure of her administration should be reorganised to conform more to the unitary pattern with a well developed system of local government."

—Vide Asoka, Chanda *Indian Administration*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1958, p. 30.

(Check) है। मधीयवाद अत्यधिक केन्द्रीयकरण तथा वि-केन्द्रीयकरण के बीच मध्य-मार्ग के रूप में वाय कर रहा है। भारत में अक्सर निम्नी अधिकारों में मुक्त सौनह राज्यों का अस्तित्व ही अत्यधिक केन्द्रीयकरण (Excessive centralisation) पर एक अवरोधक प्रभाव के रूप में कार्य करता है¹ और प्राय योजना व कार्यान्वय में प्रादेशिक विभिन्नताओं की मान्यता की गुंजाइश रखता है।

VI

कुछ व्यक्ति एम भी हैं जो कहते हैं कि प्रशासन के दृष्टिकोण में केन्द्र सरकार बहुत कमजोर है और महत्वपूर्ण राष्ट्रीय योजनाओं को लागू करने के लिए वे राज्यों पर निर्भर रहती हैं। योजनाओं को लागू करना केन्द्र के प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा सरकारों का मुख्य उत्तरदायित्व है।²

आयोजना-बद्ध कार्यक्रमों तथा उनके क्रियान्वय (Implementation) में उचित समन्वय (Coordination) स्थापित करने के लिए अधिक मात्रा में 'अखिल भारतीय मंचाओं' की व्यवस्था की जानी चाहिए। ये मंचाएँ केन्द्र पर तथा राज्यों में विकास मन्त्रालयों प्रशासन की 'रीड की हड्डी' बन जाएंगी। इस सुझाव के समर्थन में अनेक तर्क प्रस्तुत किए जा सकते हैं। सर्वप्रथम, कार्यकुशलता का एक न्यूनतम स्तर निर्धारित किया जाना चाहिए, और प्रायिक सेवाओं में सगे हुए अधिकारी व कर्मचारी उस स्तर के अनुकूल होने चाहिये। परन्तु सब ऐसे कार्यों के लिए अधिकारियों एवं कर्मचारियों की भर्ती राज्यों द्वारा की जाती है। परीक्षास्वरूप, प्रत्यागियों (Candidates) का स्तर निम्न विभिन्न प्रदर्शों में निम्न होता है और उनकी कार्यक्षमताओं एवं कुशलताओं में भारी अन्तर आया जाता है। दूसरे, अखिल भारतीय मंचाओं के अधिकारी राज्यों में एक नया दृष्टिकोण लेकर आते हैं जबकि केवल राज्य में ही भर्ती किए जाने वाले व्यक्ति समुचित दृष्टिकोण के हो सकते हैं। तीसरे, अखिल भारतीय मंचाएँ देश के विभिन्न भागों को जोड़ने वाली एक कड़ी के

1 "A local executive fully responsible to a local legislature ensures a good deal of local internal sovereignty and sovereignty means a Statehood, limited as it may be by the distribution of powers. Local States pursue local policies, sometimes in accordance with the policy of the Centre, sometimes not. This distinguishes them precisely from the position which prevails in administrative federations in which local units must toe the line and always follow the policy of the Centre. India is undoubtedly a federation in which the attributes of statehood are shared between the Centre and local States."

—Vide Alexandrowicz *Constitutional Development in India*, pp 158-9

2 As Appleby observes "The power that is exercised organically in New Delhi is the uncertain and discontinuous power of prestige. It is influence rather than power. Its method is making plans, issuing pronouncements, holding conferences. Dependence for achievement, therefore, is in some crucial ways apart from the formal organs of governance, in forces which in the future may take quite different forms." —Paul H Appleby *Public Administration in India*. Report of a survey, Government of India, 1953, p 97-22.

रूप में कार्य करती है। अन्त में, चूंकि इन सेवाओं के अधिकारियों पर नियन्त्रण रखने का कार्य पूर्णतः राज्य सरकारों पर नहीं छोड़ा जाता, यह अधिकारी बिना स्थानीय दबावों अथवा प्रभावों के अपना कर्तव्यपालन करते हैं। कल्याणकारी राज्य के प्रशासन के लिए अखिल भारतीय सेवाओं का संगठन करने देश प्रशासन तथा विकास के स्तर में न्यूनतम एकरूपता लाई आई जा सकती है।

परन्तु राज्यों ने निम्नलिखित कारणों से और अधिक मात्रा में अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना का विरोध किया है (१) राज्यों की स्वायत्तता कम हो जाने के भय से, (२) राज्य के कोष पर अधिक भार पड़ने के भय से, (३) सेवाओं पर विभाजित नियन्त्रण किए जाने के कारण, (४) सेवाओं की 'प्रप्रतिनिधि' रूप (Unrepresentative) प्रकृति होने के कारण और (५) इस कारण कि राज्य के निवासियों को सेवाओं में पर्याप्त अवसर नहीं प्राप्त होंगे।

किन्तु इस विरोध के बावजूद, अखिल भारतीय सेवाओं में वृद्धि की जानी चाहिए और राज्य-सेवाओं की कोटि अथवा किस्म (Quality) को पर्याप्त महत्व प्रदान किया जाना चाहिए। उनके प्रशिक्षण कार्यक्रमों, निष्ठा तथा भर्ती पर अधिकतम सम्भव ध्यान दिया जाना चाहिए।

पंचायती राज (Panchayati Raj)

पृष्ठभूमि (Background)

विषय की गहराई में प्रवेश करने से पूर्व विषय की पृष्ठ-भूमि (Background) का अध्ययन करना बहुत जरूरी है। प्रत्येक राष्ट्र की कुछ परम्पराएँ कुछ सामाजिक तथा राजनैतिक संस्थाएँ (Social and political institutions) तथा कुछ विचार एवं रहस्य सहन के तरीके होते हैं। इनके विराम का भविष्य बहुत हद तक इन परम्पराओं के चरित्र पर निर्भर रहता है और सामाजिक क्रांति भी इन परम्पराओं से पूरी तरह अपना दामन नहीं छुड़ा पाती। वस्तुतः वे परम्पराएँ भूतकाल में चलती आई प्रथाओं का विकसित एवं नूतन स्वरूप ही होती हैं। हमारे अतिरिक्त किसी भी सामाजिक अथवा राजनैतिक प्रणाली की सफलता लोगों के बुद्धि-बौद्धिक (Genius) पर निर्भर करती है। इस दृष्टि से यह देखना प्रत्यावश्यक है कि क्या किसी प्रणाली विशेष की जड़ें भूतकाल की प्रथाओं में भी हैं अथवा नहीं? प्रायः यह कहा जाता है कि पचासवीं राज प्राचीन परम्पराओं का एक स्वामाविक विकास ही है और वैदिक भारत में हमें इसके दर्शन होते भी हैं। वेदों के अध्ययन से हमें ज्ञान होता है कि उस समय 'समिति' नाम की एक सार्वजनिक तथा सार्वभौम प्रतिनिध्यात्मक संस्था (Representative Institution) होती थी। यह उस समय के जनसाधारण जो अनेक वर्गों में विभक्त रहता था और 'विश' कहलाता था कि एक राष्ट्रीय महासभा थी। यह संस्था राजा को चुनती थी। यदि किसी राजा को हटाना पड़ता था तो दुबारा यही राजा वा चुनाव करके उस पद को भरती थी। समिति के विषय में वेदों में अनेक मन्त्र आते हैं जिनके अध्ययन से ज्ञात होता है कि वैदिक युग में शासन में राजा का प्रमुख भाग होने पर भी वह स्वेच्छाचारी नहीं होता था, अतः समिति जैसी महान् सार्वभौम संस्था (Sovereign Institution) सन्निहित रहता था। ये समितियाँ राजा को सब प्रकार की सहायता देनी थी और शासन को ठीक चलाने की व्यवस्था करती थी। ऋग्वेद में जिस समिति का वर्णन आता है उसके साथ सभा नाम की एक संस्था और होती थी। ऐसा ज्ञान होता है कि समिति राष्ट्र की बड़ी सदन द्वारा करती थी जिसमें राष्ट्र के सब लोगों का प्रतिनिधित्व होता था। सभा कुछ निर्वाचित नागरिकों की संस्था थी जो सम्भवतः समिति के आधीन या उससे अधिकार प्राप्त करके समिति क्षेत्र में कार्य करती थी। इस प्रकार वैदिक युग में राजा समिति एवं सभा के बीच कार्य करता था।

वेद कालीन भारत प्रमुखन कृषि प्रधान था और यही वजह है कि हमे वेद मन्त्रो मे गावो के विकास से सम्बन्धित ही स्वर सुनाई पडता है न कि कम्बो और शहरो के विकास की आवाज । इस तरह गावो का प्रशासन बहुत ही प्रारम्भिक अवस्था मे विकसित हुआ । गाव के मुखिया और प्राग सम्मेलन पञ्चामनिक ढांचे की प्रमुख श्रम रही । आदि कवि वाल्मीकि ने जनपद का उल्लेख किया है । महाभारत मे ग्राम-संघ (Village union) तथा जातक मे ग्राम-सभा (Village Assembly) का उल्लेख प्राप्त होता है । ऐसा प्रतीत होता है कि इन ग्रामीण संस्थाओं की परम्परा भारत मे दोषकाल तक रही । परन्तु विषय के प्रतिपादन की दृष्टि से हमे यह नहीं भूलना चाहिये कि प्राचीन ग्राम संस्थाओं की परम्परा मे और आज के पंचायती राज की प्रणाली मे एक बहुत बड़ा अन्तर है ।

प्राचीन पंचायतो का लोगो के साथ-साथ अपने आप विकास हुआ । पुराने जमाने की पंचायतें किसी प्रकार के नियम अथवा विधान पर आधारित नहीं थी । इनका आधार धार्मिक धर्म था और ये आधुनिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली से पूर्णतः अलग थी । हमारे देश पर समय-समय पर हुए विदेशी आक्रमणों का प्रभाव पंचायतो की सार्वभौमिकता पर भी पड़ा । धीरे-धीरे शहर व्यापार एवं राजनीति के केन्द्र बनने लगे और गावो के हाथ से सामाजिक एवं राजनीतिक सत्ता प्रायः छिन सी गई । मुगल शासकों के समय मे गाव केवल लगान और कर वसूल करने की इकाई (Unit) मात्र ही रह गया । पंचायतो के न्याय सम्बन्धी अधिकार भी कम कर दिये गये । धीरे-धीरे यह संस्था जागीरदारो के हाथ मे आई जो कि बश-परम्परा के आधार पर इसके मुखिया बनने लगे । इस प्रकार प्राचीन काल से चलती आई पंचायतो की परम्परा जागीरदारो के जमाने मे एकदम कमजोर हो गई । अंग्रेजो के भारत मे शासन के समय पुरातन काल से चलती आई ग्राम प्रशासन की इकाई समझी जाने वाली यह पंचायत प्रायः मर सी गई थी । लार्ड हैले ने ह्यू टिंकर की पुस्तक के प्राक्कथन मे लिखा है, "अंग्रेजो के शासन से पूर्व पंचायत हर हालत मे भारतवर्ष के बहुत से भागो मे काफ़ी लम्बे अर्थ तक काम करता बन्द कर चुकी थी ।" ("The Panchayat, had, in any case, ceased to be operative in most parts of India for a considerable period before the advent of the British rule")¹

स्वतन्त्रता और उसके बाद :

१५ अगस्त सन् १९४७ को जब भारत स्वतन्त्र हुआ तब भारत की ग्राम-प्रशासन की प्रणाली बहुत कमजोर थी । उस समय तब न तो लोग पंचायतो की कार्य प्रणाली मे दिलचस्पी ही लेते थे और न ही इसकी आर्थिक दशा भी सतोषजनक थी । परिणामस्वरूप इसका अस्तित्व पूर्णतः सरकार पर निर्भर था । यही वजह है

¹ Lord Hailey in Foreword to Hugh Tinker's book 'Foundations of Local Self Government in India, Pakistan and Burma (London, 1954), p 15

कि भारतीय संविधान की ४०वीं धारा में विशेष तौर से यह प्रावधान रखा गया कि राज्य सरकारें ग्राम-पंचायतों के निर्माण एवं विकास पर स्वशासन की इकाइयों (Units of self-government) की तरह ध्यान दें। इस प्रकार भारत के नव-निर्माण में पंचायतों के योग, महत्व एवं मूल्य को एक बार फिर समझने का सफल प्रयास किया गया। भारत के समस्त राज्यों (States) तथा केन्द्र द्वारा शासित प्रदेशों (Union territories) में तत्सम्बन्धी कानून बनाये गये और जगह-जगह पर तैयारी के साथ पंचायतों का निर्माण किया गया। प्रथम पंचवर्षीय योजना की समाप्ति तक भारत में १,२३,६७० ग्राम-पंचायतें थीं। इन पंचायतों में भारत की कुल ग्राम सभ्यता के साठे से अधिक गांव थे। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में भारत के सम्पूर्ण गांवों को लेने का निश्चय किया गया। इसके बावजूद भी इन ग्राम सभ्यताओं की तत्वीर बहुत घुघरी थी। जिलाकोर्डें प्रायः अनमंजूर थे। गांव और जिले के प्रशासन में अन्तर या धापन में सहयोग नहीं था और न ही कोई ऐसी सस्था थी जो इन दोनों के बीच में पुल का काम कर सके। स्पष्ट है कि विकास सम्बन्धी कार्यों में जन-सहयोग की भावना का निर्माण करने का जो भी प्रयास किया गया उस प्रयास की प्राप्ति के स्थान पर निराशा की गवच देनी पड़ी। पांच वर्षों के सामुदायिक विकास सम्बन्धी कार्यक्रम (Community Development Programme) ने यह सिद्ध किया कि कहीं न कहीं कोई ऐसी मजबूत अवस्था है जिसे दूर करने के लिए सामूहिक परिवर्तन करना आवश्यक प्रतीतार्थ है। इसी प्रतिवार्थता को ध्यान में रखते हुए श्री इलकन्तराय मेहता की कुशल अध्यक्षता में एक समिति का निर्माण किया गया। इस समिति ने अपनी सिफारिशों में लोकतान्त्रिक-विवेकीकरण (Democratic Decentralisation) की जो रूप-रेखा रखी उस रूपरेखा ने ग्राम प्रशासन में वास्तव में एक नया अध्याय प्रारम्भ किया है।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम (Community Development Programme) का उद्देश्य जन-सहयोग के द्वारा गांवों का सामाजिक एवं आर्थिक विकास करना या सरकार का काम बेबल सलाह देने एवं मार्ग-दर्शन करने मात्र का ही था। किन्तु शीघ्र ही यह देखा गया कि लोगों को इस कार्यक्रम से पारंगत है और वे इसमें सहभाग्यपूर्ण रूप से भाग भी नहीं लेते हैं। खण्डों (Blocks) का निर्माण सामुदायिक विकास कार्यक्रम में एक नई बड़ी अवस्था थी, पर किसी प्रकार की प्रतिनिधि सस्था (Representative institution) इस स्तर पर भी नहीं थी। प्रत्येक खंड (Block) पर एक सलाहकार समिति का गठन किया गया। यह समिति विमुक्त रूप से एक सलाहकार समिति ही थी और इसके पास किसी प्रकार के प्रशासनिक कार्य नहीं थे। परिणामस्वरूप इस प्रकार की समितियाँ अपने उद्देश्यों में सफल नहीं हो सकीं। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में इस बात पर जोर दिया गया कि ग्राम पंचायतें नियोजन (Planning) की प्रक्रिया को कार्यान्वित करने का कार्य करें पर ग्राम-पंचायतें इस प्रकार का बीड़ा उठाने में अपने आप में असमर्थ थीं। दूसरे

शब्दों में वैधानिक ढांचे (Legislative framework) और वास्तविक कार्य प्रणाली में एक ऐसी खाई थी जिस घासानी से नहीं पाटा जा सकता था। जैसे-जैसे योजना की प्रगति हुई यह महसूस किया गया कि जनता में उत्साह पैदा करने के लिए जनता के प्रतिनिधियों का सराहकारों के रूप में काम करना ही बाकी नहीं था। जब तक जनता पर स्वयं अपने विकास की पूरी जिम्मेवारी नहीं हो वास्तविक प्रगति नहीं की जा सकती और न ही जनतंत्र (Democracy) की नींव भी मजबूत की जा सकती है। जनतंत्र की इसी नींव को मजबूत करने के लिए स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत के इतिहास में जो नया अध्याय जोड़ा गया उस अध्याय की पवित्रता प्रारम्भ होती है—बलवन्तराय मेहता कमेटी की सिफारिशों के साथ।

मेहता कमेटी (Mehta Committee) -

ग्राम स्वराज्य हमारे राष्ट्रीय जीवन की रीढ़ है। आजादी हासिल करने के बाद भी यदि वह आजादी केवल दिल्ली की पार्लियामेंट के इंद्रे गिर्द ही घूमती रहे तो उसका कोई अर्थ नहीं जब तक कि हम उसे दिल्ली के गेट-वे ग्रॉफ इण्डिया से भारत के बड़े-बड़े नगरों, कस्बों और छोटे से छोटे गांवों तक नहीं ले जाते। भारत सरकार द्वारा ससद् सदस्य श्री बलवन्तराय मेहता की अध्यक्षता में नियुक्त की गई तीन अन्य सदस्यों की कमेटी का उद्देश्य यही था कि उन उपायों की खोज की जाय जिससे प्रत्येक ग्रामवासी आजादी के सही अर्थ को समझ सके, ग्रामीण जनता को अपना प्रबन्ध अपने आप करने का अवसर मिल सके, जिससे कि नियोजन में लोगों का विश्वास बढे और उसमें वे सक्रिय योगदान दे सकें। २१ फरवरी से ४ अगस्त १९५७ तक इस मेहता कमेटी ने भारत के १३ राज्यों के घुने हुए ५८ खंडों (Blocks) का निरीक्षण किया तथा विभिन्न प्रकार के उन व्यक्तियों से जो इन खंडों से प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित थे विचार-विमर्श एवं बातचीत की। इसके बाद इस कमेटी ने अपने निरीक्षण एवं अध्ययन के आगार पर तैयार की गई अपनी सिफारिशों तथा निष्कर्षों को विभिन्न राज्यों की सरकारों के पास भेजा। तत्पश्चात् सितम्बर तथा अक्टूबर सन् १९५७ के मध्य तक मेहता कमेटी ने राज्य सरकारों से विचार विमर्श किया और अन्त में २४ नवम्बर सन् १९५७ को मेहता कमेटी ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत की। मेहता कमेटी की यह विस्तृत रिपोर्ट तीन भागों में बंटी हुई थी।

अपने गहन अध्ययन एवं चिन्तन के बाद मेहता कमेटी ने यह सुझाव दिया कि देश में चल रहे विकास कार्यों के लिए एक विकेन्द्रित योजना बनाई जावे और प्रशासनिक सत्ता का छोटे से छोटे स्तर पर विकेन्द्रीकरण किया जावे जिससे जनसाधारण यह समझे कि देश में जो कुछ भी किया जा रहा है वह उनका अपना काम है और जो कुछ वे कर रहे हैं अपने लिए ही कर रहे हैं। कोई भी देश अपने व्यक्तित्व का सब कुछ विकास नहीं कर सकता जब तक कि वह अपने भाग्य की रूपरेखा तैयार करने में स्वतन्त्र न हो। अतएव यदि हम चाहते हैं कि ग्राम-वासियों के व्यक्तित्व का पूरा-पूरा विकास हो तो यह अनिवार्य है कि हम उन्हें

समुचित प्रविचार, साधन, आवश्यक प्रशिक्षण और प्रशिक्षित कर्मचारियों को सुविधाएँ प्रदान करें। 'जनकन्य' की परिकल्पना यही यही है कि केवल ऊपर से ही सामन न चलाया जाय बल्कि देश के बग-बग में वितरित हुई प्रतिमाओं का विकास किया जाय। यह सभी सम्भव है जबकि जनसाधारण सक्रिय सरकार में सीधा भाग ले सकें। सक्रिय सरकार में सीधे भाग लेने की इस प्रक्रिया को ही कहते हैं, लोक-तन्त्रीय विकेन्द्रीकरण अथवा पंचायती राज।

तीन-स्तरीय योजना

(Three tier system) :

मेहता रिपोर्ट में जो वर्णन सिफारिशों की गईं उनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण एक कानिस्टरी सिफारिश तीन-स्तरीय योजना (Three tier system) की है। इस योजना के अन्तर्गत सर्वप्रथम जिन्ना स्तर पर एक जिला परिषद् होगी जो पुराने डिस्ट्रिक्ट बोर्डों का स्थान ले लेगी। इसका कार्य पंचायत समितियों के बीच समन्वय स्थापित करना, उनके कार्यों की देख-रेख करना तथा उनके ऊपर नियन्त्रण रखना होगा। प्रत्येक ब्लॉक (Block) में एक पंचायत समिति स्थापित की जायेगी जो अपने क्षेत्र के कार्यों के लिए योजना बनाएगी और अपने निरीक्षण में पंचायतों द्वारा उस कार्यम्बित करायेगी। तीसरी इकाई पंचायत होगी जिसका मुख्य कार्य पंचायत समिति द्वारा निर्धारित नीति को कार्यरूप में परिणित करना होगा। पंचायतों का एक और सरपच का चुनाव ग्रामीण जनता द्वारा व्यस्क मतदाताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप में होगा। पंचायतों के सरपचों से मिलकर पंचायत समिति बनगी और पंचायत समितियों के प्रधान जिन्ना परिषद् होंगे।

राजस्थान में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना को सर्वप्रथम लागू करने का श्रेय राजस्थान को प्राप्त है। भारत के इतिहास में २ अक्टूबर सन् १९५६ का दिन सदा अविस्मरणीय रहेगा। यह बड़ी दिन है जब राजस्थान ने राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद् अधिनियम (Rajasthan Panchayat Samiti and Zila Parishad Act) के माध्यम से सत्ता के लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण जैसी कठिन राह पर सबसे पहला कदम रखा। इसी दिन भारत के प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू ने नागौर में सत्ता के विकेन्द्रीकरण की आयोजना का सबसे पहले उद्घाटन करके राष्ट्र अभिनव चेतना का प्रारम्भ किया। इसके अन्तर्गत प्रान्त की १३२ पंचायत समितियाँ और २६ जिला परिषदों में अपना कार्य शुरू कर दिया है। प्रशासन सत्ता का यह विकेन्द्रीकरण उस प्रक्रिया का अन्तिम रूप है जिसका समारम्भ सामुदायिक विकास कार्यक्रम के साथ हुआ। तत्पश्चात् अन्य राज्यों के बीच भी इस योजना को लागू करने की, मानो होड़ सी लग गई है। १ नवम्बर सन् १९५६ में आन्ध्र राज्य तथा २ अक्टूबर सन् १९६० में मद्रास राज्य में यह योजना लागू की गई। सन् १९६२ के अन्त तक राजस्थान, प्रान्ध, मद्रास, आसाम, मैसूर, उड़ीसा, पंजाब,

उत्तर प्रदेश एवं महाराष्ट्र प्रभृति ६ राज्यों में यह योजना लागू हो चुकी है। गुजरात, बिहार तथा मध्य प्रदेश में तत्सम्बन्धी विधेयक स्वीकृत किये जा चुके हैं और योजना को लागू करने का कार्य प्रगति पर है। दो अन्य राज्यों बंगाल तथा केरल में विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी विधेयकों की रूप रेखा बनाई जा रही है। यहाँ यह बात स्मरणीय है कि चम्पू तथा वादमीर राज्य में विकेन्द्रीकरण की योजना पर अभी तक कोई कार्यवाही नहीं हुई है। विकेन्द्रीकरण के सम्बन्ध में हुई योजना की सब तक प्रगति वास्तव में सहायनीय है। मार्च सन ६२ तक ६४% ग्राम पंचायतों में विकेन्द्रीकरण के सूर्य की निरलें पढ़ चुकी हैं। इस प्रकार भारतवर्ष में पंचायती राज न सिर्फ सत्ता के लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया पर ही है अपितु वह भारतीय जीवन का तरीका (Way of life) बन गया है। अब हम यहाँ उदाहरण के रूप में राजस्थान में पंचायती राज का वर्णन करेंगे क्योंकि जहाँ तक पंचायती राज के प्रशासनिक ढांचे का प्रश्न है अन्य राज्यों और राजस्थान की व्यवस्था के बीच कोई मौलिक अन्तर नहीं है।

पंचायती राज की संस्थाएँ

पंचायत (Panchayat) •

पंचायत—पंचायत एक गांव या कुछ गांवों के समूह को मिलाकर बनाई जाती है। पंचायत की आबादी १५०० से २००० तक की होती है। यदि एक गांव की ही आबादी १५०० के लगभग हो तो एक पंचायत बनाई जाती है। १५०० से कम आबादी होने पर पंचायत गांवों को मिलाकर बनाई जाती है। बड़े गांवों की एक ही पंचायत बनती है चाहे इनकी आबादी २००० हजार से भी अधिक हो।

निर्वाचन—हर पंचायत में ५ से १५ तक पंच या एक सरपंच होते हैं जिनका गुप्त मतदान प्रणाली से चुनाव होता है। सारे पंचायत क्षेत्र को वार्डों में बांट दिया जाता है तथा हर वार्ड से एक पंच चुना जाता है। सरपंच के चुनाव के नियम सारे क्षेत्र में समानता मत देते हैं। चुनाव लोकतन्त्रीय बटुमन में होता है। इन चुनावों की समाप्ति के बाद एक विशेष सभा बुलाकर निम्न सदस्यों का सहकारण (Co-operation) किया जाता है —

(१) दो महिलाएँ यदि कोई स्त्री नहीं चुनी गई हो, अथवा एक स्त्री यदि एक स्त्री पहले से सदस्य चुन ली गई हो,

(२) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति का यदि कोई ऐसा व्यक्ति नहीं चुना गया हो,

(३) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति से यदि उनमें से कोई व्यक्ति नहीं चुना गया हो, इन सब सहमत सदस्यों के अधिकार निर्वाचित सदस्यों के समान होते हैं।

कार्य की अवधि—पंचायतों की कार्य अवधि ३ साल निश्चिन्त की गई है तथा राज्य सरकार उसे विशेष स्थिति में एक साल और बढ़ा सकती है।

पंचायत के अधिकारी-वर्ग—पंचायत का उन्नाधिकारी सरपंच होता है तथा प्रत्येक पंचायत में एक सेक्रेटरी होता है जोकि बहुधा एक साथ दो-तीन पंचायतों में कार्य करता है। कुछ पंचायतों में ग्राम सेवक ही सचिव का कार्य करता है।

सरपंच के कार्य :

- (१) सभा की अध्यक्षता करना व कार्य-संचालन करना ;
- (२) पंचायत के खातों अपने पास रखना ,
- (३) पंचायत पण्ड का हिसाब रखना ,
- (४) न्याय पंचायत की सभा का इन्तजाम करना ,
- (५) पंचायत के सभी कार्यों का निरीक्षण ;
- (६) राज्य सरकार द्वारा माये गये खातों हिसाब या अन्य विवरण देना ।

पंचायत का कार्य सभा में होता है तथा १५ दिन में एक बार उसकी सभा होना आवश्यक है। सभा में सरपंच सहित एक तिहाई पंचों का होना अनिवार्य है।

सब पंच ग्राम में मिलकर उप-सरपंच का निर्वाचन करते हैं जो सरपंच की अनुपस्थिति में सभा की अध्यक्षता करता है। किसी भी पंच के द्वारा प्रस्ताव रखने पर और यदि वह प्रस्ताव ३ वें बहुमत से पारित हो जाय तो सरपंच को अपना स्थान रिक्त करना पड़ता है। उप-सरपंच को हटाने के लिए इस प्रकार का 'प्रविशवास प्रस्ताव' केवल कुल सदस्यों के बहुमत से पारित हो जाना काफी है।

पंचायत के कार्य

पंचायती राज के अन्तर्गत पंचायत की ग्रामीण विकास की मुख्य इकाई मानकर उसे ग्राम विकास सम्बन्धी सभी कार्यों का भार सौंप दिया गया है। इसके निम्नलिखित मुख्य कार्य हैं —

- (१) स्वास्थ्य व सफाई, (२) सरकें व गली बनवाना व उनकी रक्षा करना, (३) शिक्षा व सांस्कृतिक कार्य जैसे वाचनालय बनवाना, शिक्षा व प्रसार इत्यादि (४) ग्राम सुरक्षा, (५) प्रशासकीय तथा जनगणना, भावदे, मेले व यात्राओं की व्यवस्था इत्यादि, (६) जन हित हेतु कार्य जैसे भूमि-सुधार योजना को क्रियान्वित करना, सरकारी धान्दोलन को बढ़ावा देना, परिवार-नियोजन को समझाना आदि, (७) कृषि व वन संरक्षण सम्बन्धी कार्य, (८) नस्त सुधार सम्बन्धी कार्य, (९) ग्रामीण उद्योग धंधों को चलाना तथा विविध कार्य जैसे कि अल्पबचत योजना में योग देना व जीवन बीमा का प्रचार करना ।

पंचायतों की धाय के साधन—पंचायतों के बढ़ते हुये निम्नलिखित धाय के साधन दिये गये हैं —

- (१) राज्य सरकार व अन्य स्रोतों से प्राप्त सहायता ;
- (२) विभिन्न करो से धाय ।

पंचायतें निम्न कर लगा सकती हैं —

- (घ) भवन कर ;

- (ब) वाहन कर ;
- (स) चुगी ;
- (द) यात्रा कर तथा कोई अन्य कर ।

इन करों को राज्य सरकार की अनुमति प्राप्त करके ही लगाया जा सकता है ।

पंचायत समिति

पंचायत समिति की रचना—राजस्थान में पंचायत समिति का निर्माण 'विकास खण्ड' (Development Blocks) स्तर पर किया गया है तथा जहाँ पर अभी तक विकास खण्ड नहीं हैं वहाँ पर 'छाया खण्ड' (Shadow Blocks) छोलकर पंचायत समिति का गठन किया गया है ।

पंचायत समिति के सदस्य—(१) खण्ड की समस्त पंचायतों के सरपंच । इसके अलावा निम्न सदस्य सहवृत्त (Co-operation) किये जायेंगे —

- (१) कृषि पण्डित ,
- (२) दो महिलायें ,
- (३) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति अथवा आदिम जाति का ,
- (४) एक व्यक्ति सरकारी समितियों की प्रबन्धकारी समिति में से ;
- (५) जिन्हें के रहने वाले दो ऐसे व्यक्ति जिनको प्रशासन, जन स्वास्थ्य अथवा ग्राम विकास का अनुभव हो ।

इनके अलावा राज्य विधान सभा का प्रत्येक सदस्य, जब तक कि वह ऐसा सदस्य बना रहे, प्रत्येक ऐसे खण्ड की पंचायत समिति का सहयोगी सदस्य होगा जो पूर्णतः अथवा अंशतः इस निर्वाचन क्षेत्र में स्थित हो या शामिल हो या उसका भाग हो जिसमें से कि वह सदस्य राज्य विधान सभा के लिए चुना गया हो ।

कार्य काल—पंचायत समिति का कार्यकाल तीन वर्ष होता है । इसका अध्यक्ष प्रधान कहलाता है जिसका चुनाव पंचायत समिति के सदस्य गुप्त मतदान प्रणाली से करते हैं ।

पंचायत समिति के अधिकारी—प्रधान की अध्यक्षता में एक विकास अधिकारी जो राज्य प्रशासकीय अधिकारी होता है तथा कुछ (Extension Officers) कार्य करते हैं । कार्य सुचारु रूप से करने के लिए हर पंचायत समिति में कुछ स्थायी समितियों का निर्माण किया जाता है तथा हर स्थायी समिति के निर्णय पंचायत समिति के सामने रखे जाते हैं जिन्हें वह केवल दो तिहाई बहुमत से ही बदल सकती है ।

पंचायत समिति के कार्य—पंचायत समितियों के निम्नलिखित प्रमुख कार्य निर्धारित किये गये हैं -

- (१) सामुदायिक विकास, (२) कृषि, (३) पशुपालन, (४) स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई, (५) शिक्षा, (६) समाज शिक्षा, (७) संचार साधन, (८) महकायिता,

(१) कृटीर उद्योग (१०) पिछड़े वर्गों के लिये कार्य, (११) आवातित मशायना, (१२) आकडा वा मप्रह, (१३) न्याय, (१४) वन, (१५) ग्राम भवन निर्माण, (१६) प्रचार, (१७) विविध ।

पचायत समिति को आय के साधन :

(१) राज्य सरकार द्वारा पचायत समिति को हस्तान्तरित दायित्वों के लिए अनुदान

(२) राज्य सरकार द्वारा आर्थिक तदर्थ (ADHOC) अनुदान ।

(३) ऋण (Loans) ।

(४) सण्ड की जनगणना के प्रति व्यक्ति २५ रुपये पैमे की दर से प्रागणित भू राजस्व का अंश ।

(५) पचायत समिति व करा व पीयो से प्राप्त आय ।

(६) सण्ड में हटिया के पट्टों में आय ।

पचायत समिति की हर महीने एक मसा होती है जिसमें सभी सदस्य मिलकर विभिन्न समस्याओं पर विचार करते हैं तथा स्थायी समितियों की रिपोर्ट पर विचार-विमर्श करते हैं ।

जिला परिषद्

राजस्थान में हर जिले में एक जिला परिषद् का निर्माण किया गया है जो House of elders की तरह कार्य करती है ।

जिला परिषद् के निम्नलिखित सदस्य होते हैं —

(१) जिले की सभी पचायत समितियों के प्रधान ।

इनके अलावा कुछ सहवृत्त सदस्य होते हैं जो इस प्रकार हैं .—

(१) एक महिला ।

(२) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति अथवा अनुसूचित आदिम जाति का ।

उस जिले से निर्वाचित सदस्य व राज्य विधान सभासद जिला परिषद् के सहयोगी सदस्य हंगे तथा सहवृत्त सदस्यो व सहयोगी सदस्यो को साधारण सदस्यो की भांति सभा में भाग लेने व अनुदान देने के सभी अधिकार प्राप्त होंगे ।

जिला परिषद् के कार्य :

(१) भिन्न-भिन्न पचायत समितियों के कार्य में समन्वय स्थापित करना ।

(२) पचायतो व पचायत समितियों का निरीक्षण करना तथा पचायत समितियों के बजट की जांच करना ।

(३) एकपक्षी व एकपक्षी सफ़ाईयों के लिये अ सरकार को रण देना ।

(४) जिले में सब विकास कार्यों का मशायन करना व राज्य सरकार को विराम कार्यों के बारे में सलाह देना ।

ग्राम के साधन—जिला परिषद् एक सलाहकार सभा है तथा इसके प्रशासकीय कार्य बहुत कम हैं अतः उसे केवल निम्नलिखित ग्राम के साधन दिये गये हैं—

(१) राज्य सरकार द्वारा अनुदान ।

(२) जनता और पंचायत समितियों द्वारा दी गई सहायता आदि ।

ग्राम सभा

पंचायती राज की स्थापना के बाद यह स्वीकार कर लिया गया है कि ग्राम सभा ही लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की आधारभूत शिला है तथा उनको पुनर्जागृत करने का पूर्णरूप से प्रयास किया जा रहा है ।

ग्राम के सभी बालिग निवासियों को मिलाकर एक सभा बुलाई जाती है जिसको ग्राम सभा कहते हैं तथा सरपंच उसकी अध्यक्षता करता है । प्रत्येक वर्ष में ग्राम सभा की दो सभाये बुलाई जाना अनिवार्य है तथा आवश्यकता पड़ने पर अधिक बार भी यह सभा बुलाई जा सकती है ।

ग्राम सभा में पंचायत द्वारा किये गए कार्यों की प्रगति पर विचार-विमर्श किया जाता है तथा ग्रामवासियों के विचारों को लिखकर भगेली पंचायत की सभा में विचारार्थ रखा जाता है ।

न्याय पंचायत

ग्राम पंचायतों को न्याय सम्बन्धी कार्य भार से मुक्त करने के लिए तथा न्याय कार्य को ठीक प्रकार से सम्पादित करने के लिए राजस्थान में न्याय पंचायतों का गठन किया गया है ।

एक न्याय पंचायत का कार्यक्षेत्र ५ से ७ पंचायतों तक सीमित होता है तथा इनकी सदस्य संख्या उतनी ही होती है जितनी उसमें पंचायतें शामिल होनी हैं तथा हर पंचायत से एक सदस्य चुनकर न्याय पंचायत में भेजा जाता है ।

न्याय पंचायत फौजदारी व दीवानी दोनों प्रकार के मुकदमों का फैसला कर सकती है परन्तु राजस्थान पंचायत अधिनियम में दिये गये First Schedule में लिखित मुकदमों तक ही इसका कार्यक्षेत्र सीमित है । न्याय पंचायत कैंद की सजा नहीं दे सकती । इसी प्रकार Civil cases में यदि झगडा २५० रुपये से ज्यादा का है तो वह न्याय पंचायत के क्षेत्र (Jurisdiction) से बाहर हो जाता है ।

न्याय पंचायत एक अदालत के रूप में कार्य करती है तथा इसके फैसलों की अपील उसी न्याय क्षेत्र के मुन्सिफ या किसी अन्य समान स्तरीय जज की अदालत में की जा सकती है ।

तुलना :

ग्राम प्रत्येक राज्य में पंचायती राज की संस्थाओं को अलग-अलग नामों से पुकारा जाता है अतएव एक राज्य से दूसरे राज्य की तुलना करना अपने आप में

ग्रामभव नही तो कटिन घबराह है। जहाँ तक ग्राम स्तर की संस्था का प्रश्न है इसे साधारण गांव अथवा ग्राम पंचायत ही कहा जाता है। किन्तु ग्राम पंचायत और जिला परिषद् के बीच की बड़ी को अलग-अलग प्रान्तों में अलग-अलग नामों से पुकारा जाता है। इंग्लैंड की बड़ी को मेयरा कमिटी ने पंचायत समिति की संज्ञा दी थी और छ. राज्यों में इसे इंगो नाम से पुकारा जाता है किन्तु कुछ ऐसे राज्य भी हैं जिनमें इसे दूसरे नाम से भी पुकारा जाता है। जैसे आगाम में इसे 'पंचायत पंचायत', मध्य प्रदेश में 'जनपद पंचायत', मद्रास में 'पंचायत दूनियन बौमिल' जम्मू और काश्मीर में 'प्लॉट पंचायत बोर्ड' तथा उत्तर प्रदेश में 'पेन समिति'। यही पंचायत समिति गुजरात में 'तानुका पंचायत' और मैसूर राज्य में 'डेवलपमेंट बोर्ड' के नाम से पुकारी जाती हैं।

जहाँ तक जिला परिषद् का प्रश्न है कई राज्यों में यह इसी नाम से पुकारी जाती है किन्तु कुछ राज्यों में इसके नाम में भी परिवर्तन पाया जाता है। जैसे मद्रास और मैसूर में डिस्ट्रिक्ट डेवलपमेंट बौमिल, गुजरात में डिस्ट्रिक्ट पंचायत, मध्य प्रदेश में जिला पंचायत तथा आगाम में मोहकमा परिषद् (Mohkuma Parishad)।

विभिन्न राज्यों में पंचायती राज की संस्थाओं के नामों में तो अन्तर है ही पर इससे भी अधिक महत्वपूर्ण एवं ध्यान देने की बात यह है कि अधिकारियों के नामों में भी अन्तर है। ग्राम पंचायत के अध्यक्ष का तो प्रायः तत्पक्ष अथवा मुखिया ही कहा जाता है पर पंचायत समिति के अध्यक्ष को जो राजस्थान में प्रधान कहा जाता है वही प्रधान आगाम प्रदेश, आगाम, गुजरात, मध्य प्रदेश तथा मैसूर में 'प्रेसीडेंट' तथा महाराष्ट्र, मद्रास, उड़ीसा तथा पंजाब में 'चेयरमैन' कहा जाता है। उत्तर प्रदेश में इसी अधिकारी को 'प्रमुख' के नाम से पुकारा जाता है जबकि राजस्थान में जिला परिषद् के अध्यक्ष को 'प्रमुख' कहते हैं। यह वास्तव में एक बहुत बड़ी अवमन पैदा करने वाली बात है कि दो पड़ोसी राज्यों में एक ही प्रकार के अधिकारी को दो विभिन्न नामों से पुकारा जाय।

आज पंचायती राज भारतवर्ष के ग्राम-निवासियों की जीवन पद्धति बनता जा रहा है। धीरे-धीरे नई-नई एवं महत्वपूर्ण विद्यमानताओं के बन्धन पर डाली जा रही है। इसके बावजूद भी कभी-कभी पंचायती राज्य के उद्देश्यों पर राका व्यक्त की जाती है क्योंकि निर्धारित उद्देश्यों को प्राप्त करने के मार्ग में निम्नलिखित प्रमुख कठिनाइयाँ हैं—

- (१) प्रशिक्षित जनता।
- (२) राजनैतिक चेतना की कमी।
- (३) निःस्वार्थ सेवा करने की भावना का अभाव।
- (४) जाति एवं धर्म सम्बन्धी अन्धविश्वास।
- (५) अरुत का आलस्य।

(६) मामलों के प्रति अनावश्यक वफादारी ।

(७) अ-लोक-तांत्रिक, सामाजिक एवं पारिवारिक ढांचा ।

कहने को तो यह कहा जाता है कि पचायती राज देश के सामाजिक, आर्थिक एवं राजनैतिक जीवन की नाया-बलक बन रहा है । नियोजन की प्रक्रिया नीचे से ऊपर की तरफ (Planning from below) है । ग्राम वाले भारत के मन्त्री, प्रधान-मन्त्री एवं राष्ट्रपति गाँवा में स्वधागम की शिक्षा ले रहे हैं इत्यादि न जाने क्या-क्या बड़ी-बड़ी बातें की जानी हैं लेकिन जब इस सम्प्रा का प्रत्यक्ष अध्ययन किया जाता है तो कयनों और करनी में अन्तर नजर आता है । उदाहरणस्वरूप आप जिला स्तरीय अधिकारियों को ही ले लीजिए । जिला स्तरीय अधिकारियों से उपेक्षा यह की जाती है कि वे भ्रष्ट, दार्शनिक एवं मलाहकार के रूप में ग्रामवासियों के साथ कार्य करें परन्तु वास्तविकता यह है कि ये अधिकारीगण ग्रामवासियों पर अपनी गय थोपने की चेष्टा करते हैं । यदि यह स्थिति अग्निक दिनों तक रहती तो पचायती राज अपने उद्देश्य में कभी सफल नहीं हो पायेगा । आवश्यकता इस बात की है कि लोगों को ठीकर ढाकर सीखने का (Trial and error) अवसर देना चाहिए । जिना अधिकारियों के इस सम्बन्ध में कुछ महत्वपूर्ण कार्य हैं कि वे वहाँ मार्ग-दर्शन करें जहाँ उनकी आवश्यकता हो वहाँ उस चीज को समझावें जहाँ समझाना जरूरी हो । हमारे शब्दों में उनका काम एक शिक्षक की भाँति होना चाहिए । यह काम अपने आप में कठिन है क्योंकि इस कार्य को सम्पादित करने में कुशलता, स्फूर्ति, समझौते की भावना, स्पष्ट दृष्टिकोण तथा सहानुभूतिपूर्ण व्यवहार की नितान्त आवश्यकता है । यदि हम वास्तव में यह चाहते हैं कि नय नवाग्राहों का विकास गाँवों की मिट्टी पर हो तो अधिकारियों को भी अब नौकरशाही का पुराना चोला उतारना पड़ेगा । गाँवों की मिट्टी के मनोविज्ञान को समझना पड़ेगा ।

कभी-कभी यह भी कहा जाता है कि लोकतान्त्रिक विवेकीकरण से भाग्य का गाँव गन्दी राजनीति के प्रचार केन्द्र बन गए हैं । आपे दिन चुनाव सम्बन्धी मामलों को लेकर गाँवी-गलीब, गृहबाजी, भारपीट और कभी-कभी राजनैतिक कारणों से इत्यादि तक भी कर दी जाती है । ये आरोप कहीं तक सही हैं यह तो एक-एक जिले का विस्तृत अध्ययन करने पर ही कहा जा सकता है फिर भी उनका अवश्य कहा जा सकता है कि यदि ऐसी कोई बात हो तो उसे मेल-मिलाप, सहकारिता, समझौते और स्वायं रक्षित सेवा की भावना से दूर किया जा सकता है ।

समस्याएँ तथा सम्भावनाएँ

(Problems and Prospects)

भारत में पचायती राज के सबटनात्मक स्वरूप का अध्ययन के पश्चात् हममें निहित मुख्य समस्याओं का ज्ञान भी आवश्यक है । पचायती राज में कुछ महत्वपूर्ण राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक तथा प्रशासकीय समस्याएँ निहित हैं । इसके उद्देश्यों की प्राप्ति के मार्ग में आने वाली सामाजिक बाधायें अग्रनिमित्त हैं—

(घ) जनता में गणगुना का प्रभाव ।

(ङ) राजनीति में नेता का प्रभाव ।

(च) नि स्वार्थ नृत्त का प्रभाव ।

(द) जनता का आन्दोलन तथा उगरी क्रियाशीलता ।

(ट) जातीय पामित्व तथा सामन्तवादों निष्ठायें (Loyalties) ।

(ठ) भारत का अन्तरात्मीय सामाजिक तथा पारिवारिक ढाँचा ।

(ड) ग्राम समुदाय में क्षत्रियता की वर्गों का कमजोर वर्गों (जैसे अनुसूचित जातियाँ) पर दृष्ट प्रभुत्व इत्यादि ।

इन सामाजिक या भाषा का अनुसूचन करने के लिए सतत प्रयास आवश्यक है । पञ्चायती राज आन्दोलन के पत्रस्वरूप बटून की प्रशासकीय समस्याएँ भी पैदा हुई हैं । इनमें से कुछ ये हैं—

(अ) विकास सम्बन्धी गतिविधियों की आधारभूत इकाई क्या हो ? खण्ड (Block) या जिला (District) ?

(ब) पञ्चायती राज के कार्य में अधिकारी वर्ग तथा गैर-अधिकारियों में परस्पर क्या सम्बन्ध हो ?

(स) विकास कार्य में जिला अधिकारियों का क्या स्थान तथा दायित्व हो ?

(द) पञ्चायती राज संस्थाओं तथा राज्य सरकार में क्या-क्या सम्बन्ध हो ?

(ड) क्या पञ्चायती राज के कार्यों के मूल्यांकन के लिए कुछ विश्वसनीय पद्धतियाँ हो सकती हैं ?

(ठ) पञ्चायती राज में अन्तर्गत विभिन्न तबाना के पदाधिकारियों की नियुक्ति किस प्रकार की जाये ?

(ड) पञ्चायती राज सम्बन्धी चुनावों में राजनीतिक दलों का व्यवहार कैसा हो ?

लोक प्रशासन के विद्यार्थी के लिए इन सब समस्याओं का अध्ययन करना आवश्यक है । जिस समय बलवंतराय मेहता अध्ययन समिति ने पञ्चायती राज की स्थापना का सुझाव दिया उस समय सामुदायिक विकास खण्ड पहले से मौजूद थे । समिति ने खण्ड को ही विकास की इकाई स्वीकार किया तथा पञ्चायती समिति को उसने विकास सम्बन्धी महत्वपूर्ण नियोजन व क्रियान्वन विश्वस्य कार्य मँपे । लोक तन्त्रीय विवेकीकरण सम्बन्धी महाराष्ट्रीय समिति ने मेहता समिति का सुझाव स्वीकार नहीं किया । उसने जिला स्तर पर जिन्हा परिषद् को ही मुख्य विकास-काय मुकुन्द किया । भारत में परम्परा से जिला प्रशासन की एक महत्वपूर्ण इकाई रहा है । भविष्य का अनुभव ही यह बतायगा कि पञ्चायती राज संस्थाओं की प्रमुख इकाई 'खण्ड' होना चाहिए या 'जिला' ।¹

1 Refer to 'The three tier system of Panchayat, as has almost universally been accepted in this country. The Panchayat cannot be the basic unit. The Zila Parishad or the District Council can probably be invested with

पंचायती राज सस्थाओं के प्रति राज्य सरकारों तथा जिला अधिकारियों का उदासीन होना इनके लिए घातक होगा। पंचायती राज में मस्याओं के मार्ग-निर्देशन, देख-रेख तथा नियन्त्रण का प्रश्न सबसे महत्वपूर्ण होगा। राज्य सरकारों, उनके तकनीकी अधिकारियों तथा जिला अधिकारियों को पंचायती राज सस्थाओं का मार्ग-निर्देशित करना तथा उन्हें प्रोत्साहित करना है। कम से कम प्रारम्भिक चरणों में तो उनका परामर्श तथा निर्देशन अत्यन्त महत्वपूर्ण है। जिला अधिकारियों को इन विकेन्द्रीकृत लोकतन्त्रीय सस्थाओं के भित्ति, दार्शनिक तथा पथ-प्रदर्शक बनना है। उनका कार्य बहुत सकारात्मक प्रवृत्ति का है। जहाँ पथ-प्रदर्शन आवश्यक है, वहाँ उन्हें पथ-प्रदर्शन करना है, जहाँ समस्याओं की व्याख्या करना जरूरी है, वहाँ उन्हें व्याख्या करनी है। उन्हें जनता को अधिकतम पहल करने का मौका देने वाला शिक्षा का कार्य करना है। कुछ अधिकारियों की यह मनाबति बन गई है कि उनका पंचायती राज से कोई सम्बन्ध नहीं है।¹ यह गलत है। अधिकारीगण विकेन्द्रीकृत लोकतन्त्र की गतिविधियों में सक्रिय हिस्सेदारों के रूप में सम्मुख प्रान चाहिये। इसके साथ ही उन्हें महत्त्व व वर्ग-उच्चता की खोजशील धारणाओं को त्यागना होगा। नौकरशाही की पुरानी उच्चता वाली मनोवृत्ति से काम नहीं चलेगा। अधिकारियों को पंचायती राज का सार्वजनिक जीवन बहुत सावधानी से करना है। जनता के संगठनों के प्रति उन्हें शिक्षण तथा समझाने बुझाने के तरीकों का प्रयोग करना पड़ेगा।² यही कारण है कि आज कलक्टर के बदलते हुए कार्यों, प्रशासक वग

the functions of planning and execution. But this institution at the district level will be at a distance from the people, which will not help in associating and enthusing them into active participation in the programmes of their economic and social uplift. The institution at the block level is, therefore, the most convenient body to plan and execute programmes for the area." B. Mehta "The Panchayat Samiti at the Block Level as the Basic Unit of Panchayati Raj", *The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, Vol. VII/1 No. 4, Oct.—Dec. 1962, page 476

1 The Evaluation Report in Rajasthan gives statistical evidence to show that the District Level Officers (a) do not attend the meetings of the Panchayat Samitis regularly or frequently, (b) do not carry out the required number of tours and inspections. *The Working of Panchayati Raj in Rajasthan* 1962, pages 86—87

2 Balwantrai Mehta rightly observes "But the conception of direction and control will have to change. It is through persuasion and conversion of hearts, as well as through a process of securing willing consent that control in the present circumstances will have to be exercised. Panchayati Raj in the country to-day is not only in its infancy but it is a tender plant which will require all the assistance we can give in order that it will grow and gather strength. It may be necessary for this purpose to explore all possibilities of rendering guidance and assistance to the Panchayats for some time to come (I. J. P. A., New Delhi, op. cit., page 457) -

क नय दायित्वा तथा अधिकारियों की नई मनोवृत्तियों पर भारत में सर्वत्र विचार-विमल हो रहा है। अगर 'खण्ड-विकास अधिकारी' (B D O) 'बड़े साहब' वाला रूप धारण करने का प्रयास करेगा तो पंचायती राज आंदोलन को भीषण कठिनाइयों का सामना करना पड़ेगा। श्री बी० टी० कृष्णमाचारी ने ठीक ही कहा कि "बलपट्टर का काप बदला है पर कम नहीं हुआ है, क्योंकि अब उसे लोकतन्त्रीय सत्याग्रो का पथ-प्रदर्शन करना है। यकसग अब उस स्वयं को लोकतन्त्रीय गणभाषी के विश्वास के योग्य ठहराना पड़ता है।"¹ श्री बी० टी० कृष्णमाचारी ने अपनी रिपोर्ट "भारतीय व राज्यीय प्रशासनिक सेवाएँ तथा जिला प्रशासन की समस्याएँ" में इस तथ्य पर बल दिया है कि अधिकारियों का पंचायती राज के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सक्रिय सहयोग देना हागा। उनको निम्नलिखित सिफारिशें महत्वपूर्ण हैं—

(अ) जिला स्तर के अधिकारियों, जिन्हें समूह भाव से काम करना चाहिए, का प्रमुख दायित्व जिला परिषद् पंचायती समितियों, खण्ड विकास अधिकारियों तथा विस्तार अधिकारियों (Extension officers) को सरकारी नीतियों तथा निर्देशों के अनुसार तकनीकी दृष्टि से मुख्यवर्षित योजनाएँ बनाने में मदद देना है, प्रशासनिक तथा तकनीकी दृष्टि से इन योजनाओं के क्रियान्वन की देख-रेख करना है तथा यह आश्वासन देना है कि विकास योजनाओं के लिए मूल रूप में आवश्यक सेवाएँ तथा वस्तुएं समय पर तथा पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो सकें। इसके साथ ही उन्हें जिले के अन्तर्गत विभिन्न खण्डों में कार्यों में समायोजन पैदा करना है।

(ब) विस्तार अधिकारियों को खण्ड विकास अधिकारी के सामान्य निर्देशन में एक समूह के रूप में कार्य करना चाहिये तथा उपक्रमों के क्रियान्वन में तकनीकी मुख्यवर्षा का प्रवर्णन करके पंचायती समिति की सहायता करनी चाहिए। इसके साथ ही उन्हें ग्राम स्तर के कर्मचारियों (Village level workers) तथा अन्य क्षेत्रीय कर्मचारियों के कार्य की देख-रेख करनी चाहिये।

(स) खण्ड स्तर पर विस्तार अधिकारियों तथा ग्राम स्तर के कर्मचारियों का ऐसा प्रशिक्षण दिया जाये कि वे पंचायती तथा सहकारी समितियों (Co-operatives) के साथ काम कर सकें तथा उन्हें रास्ता दिखा सकें।²

पंचायती राज में अविरल मूल्यांकन तथा अध्ययन आवश्यक है। इसके कार्य का पूर्ण अध्ययन जाना चाहिए जिससे इसकी त्रुटियों व कमियों को दूर किया जा सके। इसके कार्य का मूल्यांकन करते समय निम्नलिखित मापदण्ड उपयोगी सिद्ध

1 Also refer to B Sivaraman, 'The Collector and Panchayat Raj', pages 489-499, and M P Pal, 'The Emerging Role of the Collector', pages 478-488, I J P A, New Delhi Special Number

2 Refer to Report on Indian and State Administrative Service and Problems of District Administration, Government of India, Planning Commission, August 1962, Paras 5, 6, 7, page 63

होंगे। इन मापदण्डों का निर्धारण हैदराबाद में 'सामुदायिक विकास तथा पंचायती राज' पर हुए जुलाई १९६१ के राष्ट्रीय सम्मेलन में किया गया था। ये दस-सूत्री मापदण्ड हैं—

(१) तृतीय योजना में कृषि-उत्पादन की वृद्धि सर्वोपरि राष्ट्रीय प्राथमिकता (Priority) के रूप में।

(२) ग्रामीण उद्योगों का विकास।

(३) सहकारी संस्थाओं का विकास।

(४) स्थानीय स्रोतों (जनशक्ति सहित) का विकास।

(५) पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उगलने वाले स्रोतों जैसे धन, स्टाफ, तकनीकी सहायता तथा उच्च स्तरों से प्राप्त अन्य सुविधाओं का अधिकतम उपयोग।

(६) समुदाय के आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों की सहायता।

(७) स्वयं-सेवी संगठन पर विशेष बल देकर क्षितिजीय (Horizontal) तथा गिरौन्मुखी (Vertical) बन्धन एवं पहलू का प्रयत्नशील प्रयोग।

(८) व्यापक प्रशिक्षण एवं दायित्वों व कर्तव्यों के सुनिश्चित वितरण द्वारा जनता के प्रतिनिधियों व जनता के सेवकों (कर्मचारियों) में सबभाव तथा सहिष्णुता की स्थापना।

(९) अधिकारियों तथा गैर-अधिकारियों में निरन्तर योग्यता की वृद्धि।

(१०) समुदाय में मेलभाव तथा सहयोगिक भाव सहजता का विकास।

ग्रामीण योजनाओं तथा कार्यक्रमों के मूल्यांकन के लिए राजस्थान सरकार ने एक अर्ध-स्वतन्त्र 'मूल्यांकन संगठन' (Evaluation organization) की स्थापना की है। इसको राज्य ने पंचायती राज संस्थानों की गतिविधियों की जाँच का अधिकार भी दिया गया है। पंचायती राज की गतिविधियों के अधिकृत तथा गैर अधिकृत मूल्यांकन के फलस्वरूप बहुत से रायचक्र तथ्य सामने आये हैं।^१

बहुत से दोषों का उद्घाटन हुआ है। यह कहा गया है कि पंचायती राज के फलस्वरूप गांवों में दलबन्दी तथा गुटबन्दी पर आधारित राजनीतिक गतिविधियाँ बढ़ी हैं। पंचायत चुनावों के कारण ग्राम समाज के विभिन्न वर्गों में एक प्रकार के 'शीत युद्ध' (Cold war) का वातावरण विकसित हुआ है। राजनीतिक वैमनस्य के फलस्वरूप ग्रामों में हत्याओं की संख्या बढ़ी है। यह सुझाव दिया गया है कि ये सब दाप तब दूर हो सकते हैं जब राजनीतिक दल पंचायती कार्यों में हस्तक्षेप न करे तथा जब पंचायती के चुनाव सर्वसम्मति पर आधारित हों।^२ राजनीतिक दलों को पंचायती गतिविधियों से दूर रहने की प्रोत्साहना करनी चाहिए।

१ Refer to (1) Evaluation Organisation (Government of Rajasthan) A Report on the Panchayat Elections in Rajasthan, 1960, August 1961, page 36, (2) Evaluation Organisation (Government of Rajasthan) The Working of Panchayats Raj in Rajasthan (April 1961 to March 1962)—A Report, June, page 92

२ Refer to Jaya Prakash A Plea for Reconstruction of Indian Polity Kashi, Akh. Bharat Sarva Sewa Sangh Prakashan, Rajaghat, 1959, Swaraj

जि १ यह ता एक कठिन समस्या का मरन वगन मात्र है। विभिन्न हिता पर आधारित तथा उनका प्रतिनिधित्व करने वाले दल लोकतन्त्र में हमेशा बन रहेंगे। राजनीतिज्ञों के प्राचरण का सुधारन की बात तो जल्दी है किन्तु यह प्राप्ति करना व्यर्थ है कि राजनीतिक दल स्थानीय समस्याओं के क्षेत्र में हटा हों। पंचायती मर्यादा में राजनीतिक दलों का घटन के लिए बनाता प्राचरणीय भी है। उनका हटन में रिखा स्वात का पुनर्भाव के प्रभारणा की प्राधिक्रि जातीय या धार्मिक बन करे। सुमय ठित राष्ट्र यात्री राजनीतिक दल में सामंतवादी तथा प्रतिक्रियावादी वर्गों के बनी प्रच्छे है। इनके प्रतिरिक्त अनेक गार बहुसंख्यक यम अल्पसंख्यक वर्गों पर धरण निरुण सवसम्मत निरण कन्तर थाप दता है। अच्छा यह है कि लोकतन्त्रीय मर्यादा का स्वतन्त्र रूप में कार्य करने दिया जाय। समय आन पर स्वस्थ परम्पराओं के परि पाटिया के नीचे स्वयम्ब यह जायगा तथा स्थिति सुधर जायगी।

पञ्चायती राज के फलस्वरूप एक मरुत्वपूर्ण तथ्य यह सामने आया है कि ग्रामीणों के मस्तिय में अधिकारिया का भय अता रहा है। सत्रजी नामन के युग में ग्रामीण जब नीचरणाही की गति में आनवित थे। गाव में यह बड़ जमींदारों का छाड कर बारी मबर निण पटवारी (जाकि मालजुगारी एकत्रित करने वाले अधिकारिया में सबसे नीचे होता है तथा जो एक गाव या वृद्ध गावों की जमीन का हिसाब बिना भी रखता है) दूरस्थ कन्तर वलिक गवनर से भी अधिक गति शाली व्यक्ति था। माधारणतया उन्हीं को चुन करना पयाप्त था और यही बाना वरण उन प्रय छोटे छात्र दलनर में भी था जिनका प्रामाण अता में सीधा सम्भव था।¹

अब ग्रामीण जन खण्ड विकास अधिकारी के पास जाकर विश्वास के साथ उससे अपनी समस्याओं पर बातचीत कर सकत हैं। भारतीय मरु में पंचायती राज से यह एक मूल्यवान लाभ प्राप्त हुआ है क्योंकि यहा शताब्दिया से राजकीय शक्ति जन माधारण के लिए भय का विषय रही है। पंचायती राज का प्रारम्भ जनता में आत्म सहायता की भावना पैदा करने विकास कार्यक्रमों में जनता को भाग लेने का अवसर प्रदान करने तथा उनमें लोकतन्त्रीय विचारों का प्रसार करने हेतु किया गया था। यदि पंचायती राज के लाभों के हानियों की एक सूचि तैयार की जाये तो यह स्पष्ट प्रतीत होगा कि इनका श्रेष्ठतम लाभ जनमाधारण में आत्म मरुत्व की अनुभूति का उत्पन्न करना रहा है।

for the people Varanasi Akhil Bharat SarvaSewa Sangh Rajghat 1961
Also refer to Unhappy Utopia—J P in Wonderland by W H Morris Jones
Economic Weekly, Bombay, Vol. XII No 25 June 25 1961

1 Henry Maddick Panchayati Raj Rural Local Government in India
Journal of Local Administration Overseas H M Stationery Office London
Volume 1 No 4 October 1962 page 202

पंचायती राज के परीक्षण की सफलता हमारी जागरूकता तथा समस्याओं का साहस व उत्साह से सामना करने की हमारी क्षमता पर निर्भर करेगी। प्रारम्भिक चरणों में पंचायती राज मस्याओं को अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में अधिकारियों के महत्वपूर्ण परामर्श तथा निर्देशन की अत्यधिक आवश्यकता है। अधिकारियों को ग्रामीण क्षेत्रों में हो रहे परिवर्तनों के अनुकूल स्वयं को बदलना है।¹ किन्तु माघ ही हमें इन मस्याओं को वे कार्य नहीं सौपने चाहिये जो वे नहीं कर सकती। उनको केवल वे ही दायित्व सौंपे जाने चाहिये जिनको वे सफलता से निभा सके। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों को इन मस्याओं पर उचित नियन्त्रण रखना चाहिए। तथा उनकी देख रेख करना चाहिए। किमो भी स्तर पर यह विचार नहीं आना चाहिये कि पंचायती राज की स्थापना से सब समस्यायें सुलभ गई हैं। भविष्य में आशा तथा ग्राम जनता की योग्यता में विश्वास इस परीक्षण की सफल बना सजत है। जैसा श्री बलवन्त राय मेहता न कहा है "ग्रामीण भारत की जनता अनपढ़ बराबर हो, किन्तु वह एक महान् पर्वतक सम्पत्ति तथा एक महान् संस्कृति की स्वामी है तथा समय आने पर वह निश्चित रूप से अपने वास्तविक रूप में आयगी। यदि हमें पंचायती राज मस्याओं, अपने ग्रामीण-जनों तथा उनके अपने छिपे हुये गुराओं का उपयोग करने की क्षमता में विश्वास है तो निश्चित रूप से सफलता उनके हाथ लगेगी। आज पंचायती राज में बहुत से दोष हो सकते हैं परन्तु यह भविष्य की एक महत्वपूर्ण शक्ति है।"²

I S Dey rightly observes We invariably came back to the Block Development Officer He is a person who has no responsibilities other than development—development of himself and of the environment around Where he is of the right type, the whole area vibrates with a youthful exuberance Where he takes himself to be just another functionary of Government, we see only targets, we do not feel the human pulsation behind Community Development—A Chronicle 1954 1961 Publications Division, Government of India New Delhi 1962, page 55

2 *Kurukshetra* New Delhi Vol II No 6 March 1963 page 21 Also refer to The Indian Journal of Public Administration New Delhi Vol VIII No 4, October—December 1962 It is a special number devoted to the study of Panchayati Raj A detailed bibliography is provided at the end of Journal pages 698—709 A recent study by Henry Maddick *Democracy Decentralisation and Development*, Asia Publishing House Bombay 1962 also provides a detailed bibliography on local bodies in Asia and African countries This bibliography will be helpful for comparative study of local institutions in developing countries Important evaluation reports by official and non-official agencies also give an insight into the problem Refer to Congress party in Parliament Study Team's Report on Panchayati Raj, in Rajasthan, October 1960, page 27 Congress Party in Parliament Study Team's Report

on Panchayati Raj in Andhra, December 1960 page 36, Association of Voluntary Agencies for Rural Development: Report of a Study Team on Democratic Decentralization in Rajasthan February 1961, page 38, and also Panchayati Raj in Andhra Pradesh October 1961, page 43, Iqbal Narayan, Democratic Decentralisation: The Idea, The Image, and The Reality', I J P A, New Delhi, January—March 1963 pages 1—25 This article is based on the field experiences of the author

Writing about the role of Collector in relation to Panchayati Raj, Henry Maddick observes "The term Collector may go, for one so inappropriate to the task of executive officer or supervisor of the Panchayati Raj system could hardly be devised. This, however, does not and could not mean the elimination of the Indian Administrative Service from the rural field. Members of this service need the experience, not of revenue-collecting but of local government, local administration and a local political society. The programme of development and of democratic decentralization needs the support of their intelligence, education, training, drive and enthusiasm." "The Present and Future Role of Collector in India" Journal of Local Administration Overseas H M : Stationery Office London, Vol 11, No 2, April 1963, page 87

क्षेत्रीय संस्थाएँ (Field Establishments)

प्रधान कार्यालय और स्थानीय कार्यालयों के बीच सम्बन्ध (Relations between Headquarters and Local Offices)

देश की राजधानियाँ (Capitals) ही केवल एक स्थान में होती हैं जहाँ से सरकार के कार्य का संचालन किया जाता है। किन्तु वास्तव में राष्ट्रीय अथवा राज्य सरकारें उन कार्यालयों (Offices) द्वारा अपने कार्य का सम्पादन करती हैं जोकि देश भर में फैले होते हैं। यहाँ तक कि किसी देश की सरकार के कार्यालय सप्ताह के अन्य देशों में भी पाये जाते हैं। इस प्रकार सरकार के कार्य उन सैकड़ों तथा हजारों कार्यालयों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। जोकि राजधानी से काफी दूर अर्थात् "क्षेत्र" (The field) में स्थित होते हैं। इन क्षेत्रीय कार्यालयों अथवा क्षेत्रीय संस्थाओं के माध्यम से ही सरकार जनता तक पहुँचती है। डाक के वितरण का कार्य केवल दिल्ली के स्थित डाकखाने (Post office) द्वारा ही सम्पन्न नहीं किया जाता बल्कि यह कार्य देश भर में दूर-दूर तक फैले हुए हजारों डाकखानों द्वारा पूरा किया जाता है। इसी प्रकार करों का संग्रह केवल दिल्ली के कर संग्रह करने वाले कार्यालयों (Tax Collecting Offices) द्वारा ही नहीं किया जाता करों के संग्रह का कार्य देश भर में बिखरे हुए हजारों कार्यालयों द्वारा सम्पन्न किया जाता है। जनोपयोगी सेवाएँ (Public utility services) केवल दिल्ली में स्थित कार्यालयों के कार्य द्वारा ही लोगों तक नहीं पहुँचाई जाती। इन जनोपयोगी सेवाओं को सम्पन्न करने के लिये लाखों कर्मचारी काम में लगे रहते हैं और ये कर्मचारी प्रधान कार्यालयों (Headquarters) से काफी दूर स्थित होते हैं। क्षेत्रीय संस्थाएँ अथवा क्षेत्रीय कार्यालय वे कार्यालय हैं जोकि प्रधान कार्यालयों से दूर क्षेत्र अथवा 'मुफ़्तिसल' (Field) में कार्य करते हैं। क्षेत्रीय स्थल (Field stations) जैसे कि डाकखाना, आय-कर संग्रह करने वाले कार्यालय आदि देश भर में फैले होते हैं। राजनयिक अधिकारी (Diplomatic officers) सप्ताह भर में नियुक्त किये जाते हैं। ये क्षेत्रीय संस्थाएँ कुछ अपनी ही प्रशासकीय समस्याएँ प्रस्तुत करती हैं जोकि बड़ी कठिन प्रकृति की होती हैं, और सम्पूर्ण देश की प्रशासकीय व्यवस्था की कुशलता एवं दक्षता बड़ी मात्रा में इन 'क्षेत्रीय संस्थाओं' से सम्बन्धित समस्याओं ने हज़ारों ही निर्भर रहती है।

क्षेत्र-स्थलों की स्थापना के कारण

(Reasons for the establishment field stations)

क्षेत्र में कार्यालयों की स्थापना क्यों की जाती है ? इसके तीन प्रमुख कारण हैं जिनके निम्न प्रकार के हैं —

(१) यह स्पष्ट है कि प्रत्येक प्रकार का कार्य केवल प्रधान कार्यालयों द्वारा ही सम्पन्न नहीं किया जा सकता । दस भरे म ढाक का वितरण करने के लिए कोई भी सरकार केवल एक ही राष्ट्रीय डाकखाने की स्थापना में काम नहीं चला सकती । केवल एक डाकखाना लावा मील के क्षेत्र में फैली हुई भारत की ४४ करोड़ जनता की आवश्यकताओं का पूरा नहीं कर सकता ।

(२) राज्य के साथ दिन प्रतिदिन बढ़ते ही जा रहे हैं । राज्य द्वारा अनन्त प्रकार की क्रियाओं की सम्पन्नता के लिए देश के सभी भागों में क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना की आवश्यकता होती है । क्षेत्रीय सेवाओं (Field services) की वृद्धि का प्रत्यक्ष सम्बन्ध राज्य के कार्यों के विस्तार से है । कल्याणकारी राज्य (Welfare state) को बनाने सभी नागरिकों की आवश्यकताओं को पूरा करना होता है और उसके लिए क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना की जाती है ।

(३) संचार के साधना (Means of communications) के विकास के क्षेत्रीय सेवाओं की स्थापना के साथ ही काफी सुविधाजनक बना दिया है । प्रथम प्रधान कार्यालय (Head Office) देश के किसी भी भाग में स्थित किसी भी क्षेत्रीय कार्यालय से बड़ी आसानी के साथ पत्र व्यवहार कर सकता है तथा सम्बन्ध कायम रख सकता है । यातायात के संचार के आधुनिक साधना, जैसे कि रेल मार्ग, वायु मार्ग, बनार के तार (Wireless), टेलीफोन तथा तार (Telegraph) आदि के क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना में बड़ी सहायता पहुँचाई है । दिल्ली में स्थित किसी भी पदाधिकारी के लिए अब आसाम के दूर से दूर क्षेत्र में स्थित किसी भी अधिकारी के साथ पत्र व्यवहार करना तथा उससे सम्बन्ध रखना बड़ा आसान है ।

क्षेत्रीय संस्थाओं से उत्पन्न होने वाली प्रशासकीय समस्याएँ

(Administrative Problems Created by Field Establishments)

क्षेत्रीय कार्यालयों की अपनी निजी महत्वपूर्ण समस्याएँ होती हैं और प्रशासन की कोई सुस्थिर व्यवस्था उनकी उपेक्षा नहीं कर सकती । किसी भी बड़े संगठन में, सदर मुकाम अथवा प्रधान कार्यालय (Headquarter) तथा क्षेत्रीय कार्यालयों (Field office) के बीच संघर्ष (Friction) उत्पन्न हो जाना मामूली सी बात है । यह भी सम्भव है कि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच सम्पर्क ही टूट जाए और प्रधान कार्यालय के अधिकारी स्थानीय कठिनाइयों एवं समस्याओं का यथेष्ट रूप से समझने तथा उनका मान बरन में समर्थ न हो सकें । क्षेत्रीय कार्यालय

द्वारा उत्पन्न होने वाली महत्वपूर्ण समस्या है प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच सम्बन्ध की समस्या। यह अत्यन्त आवश्यक है कि क्षेत्रीय सेवाओं पर प्रभावशाली नियन्त्रण लगाया जाय जिससे कि राष्ट्रीय नीति (National policy) में एकत्वता (Uniformity) कायम रखी जा सके। साथ ही साथ, क्षेत्र स्थलों को अपने अपने क्षेत्र के लोगों की विविध आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पर्याप्त मात्रा में प्रबन्ध सम्बन्धी स्वायत्तता (Managerial autonomy) भी प्रदान की जानी चाहिए। यही 'केन्द्रीकरण बनाम विकेन्द्रीकरण' (Centralization versus decentralization) की परम्परागत समस्या है, अर्थात् यह कि क्या प्रशासन के सम्बन्ध में नियंत्रण करने की पूर्ण सत्ता (Authority) मुख्य कार्यालय केन्द्रित कर दी जाए, अथवा क्षेत्रों में स्थित कार्यालयों के निर्याप करने के लिये आवश्यक सत्ता से सम्पन्न व्यक्तियों को नियुक्त कर लिया जाए तथा कार्य करने दिया जाय ? क्षेत्रीय सेवाओं की प्रमुख समस्या यह है कि प्रधान कार्यालय द्वारा उन पर कितना नियन्त्रण लागू किया जाए ? क्षेत्र स्थलों (Field stations) को, अपने कर्तव्यों को पूरा करने के लिए, कितनी सत्ता सौंपी जाए ?

क्षेत्रीय सेवाओं (Field services) से सम्बन्धित दूसरी प्रशासकीय समस्या उसके निर्माण अथवा उसकी स्थापना से सम्बन्ध रखती है। क्या क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना करने की सत्ता महा-प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका (Chief executive as general manager) में निहित की जाए अथवा विधान-मण्डल (Legislature) में ? क्या इस बात का निश्चय विधान-मण्डल को करना चाहिए कि कहीं-कहीं नये डाकखाने कायम किए जाए, अथवा उनकी स्थापना के बारे में देश के प्रशासन के प्रधान के माते मुख्य निष्पादक या मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) को निश्चय करना चाहिए ? इस प्रश्न के उत्तर में हम कह सकते हैं कि विधान-मण्डल का कार्य केवल सरकार द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सेवा या क्रिया (Service or activity) को तय करना होता है। उस क्रिया को सम्पन्न करने के लिए स्थानीय कार्यालयों के निर्माण को जिम्मेदारी मुख्य कार्यपालिका की ही होती है।

केन्द्रीकरण बनाम विकेन्द्रीकरण (Centralization Versus Decentralization)

अब हम प्रधान कार्यालय (Headquarter) तथा क्षेत्रीय सेवाओं (Field services) के पारस्परिक सम्बन्धों की समस्या की विवेचना करते हैं।

अर्थ (Meaning)

यदि लगभग सभी महत्वपूर्ण मामलों का नियंत्रण करने वाली सत्ता (Authority) प्रधान कार्यालय पर केन्द्रित कर दी जाती है, यदि क्षेत्रीय संस्थाएँ केवल कार्यवाहक अभिकरणों (Executing agencies) के रूप में कार्य करती हैं और

उन्ह अपनी प्रेरणा श्रद्धा पटवदमी पर कार्य करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं होती, यदि सभी मामलों में वही तर कि आन्तरिक प्रयत्न के मामलों में भी, क्षेत्रीय कार्यालयों का प्रधान कार्यालय की पूर्ण अनुमति नहीं होती है, यदि क्षेत्रीय कार्यालयों का स्वयं अपने विवेक के कार्य करने की छूट नहीं होती, और यदि प्रत्येक निर्णय केंद्रीय कार्यालय द्वारा ही लिया जाता है तो उसे केन्द्रीकरण कहा जाता है। इसमें उल्टी स्थिति विवेकीकरण कहलाती है। यदि सत्ता विवेकीकृत कर दी जाती है और क्षेत्रीयता के सम्बन्धों का उस ज्ञान की परीक्षा सत्ता तथा छूट प्राप्त होती है कि वे प्रधान कार्यालय का सुचित नियंत्रण ही अन्तः प्रवेश प्रदानों के धारे में स्वयं ही निश्चय कर सके तब उस प्रणालय को विवेकीकृत व्यवस्था के नाम से पुकारा जाता है।

विवेकीकृत व्यवस्था की आवश्यकताएँ (Essentials of a Decentralized system) *

(१) प्रशासन की इस व्यवस्था में अधिकांश निर्णय (Decisions) क्षेत्र में ही लिए जाते हैं। इसमें सत्ता विवेकीकृत रहती है।

(२) विवेकीकृत व्यवस्था में स्थानीय कार्यकारियों में विभिन्न स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार व्यापक सामान्य राष्ट्रीय नीतियों की अपेक्षा के प्रति काफी स्वयं प्रेरणा श्रद्धा पटव करने की क्षमता (Initiative) पाई जाती है।

(३) प्रशासन की विवेकीकृत व्यवस्था में स्थानीय लोगों के सक्रिय रूप में भाग लेने की प्रोत्साहन दिया जाता है।

(४) प्रशासन की इस पद्धति में प्रधान कार्यालय की तो केवल नेतृत्व प्रदान करना होगा है, वास्तविक कार्य स्वयं स्थानीय कार्यालयों द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है।

(५) क्षेत्रीय कार्यालय प्रधान कार्यालय के सन्देशवाहकों (Messengers) के रूप में कार्य नहीं करते। वे उन उत्तरदायी व्यक्तियों के रूप में कार्य करते हैं जिन्हें दूरगामी प्रभाव वाले अनेक महत्वपूर्ण निर्णय करने की शक्ति प्राप्त होती है।

इस सम्बन्ध में एक बात धिक्कृत स्पष्ट रूप से समझ लेनी चाहिये और वह यह कि केन्द्रीकरण और विवेकीकरण के बीच बिधा जाने वाला भेद पूर्ण अथवा निरपेक्ष (Absolute) नहीं है। किसी भी प्रशासन को पूर्णतः केन्द्रीकृत अथवा पूर्णतः विवेकीकृत नहीं कहा जा सकता। अन्तर केवल मात्रा का होता है। यदि प्रधान कार्यालय में अधिक सत्ता केन्द्रित कर दी जाती है तो उसे प्रशासन को केन्द्रीकृत व्यवस्था के नाम से पुकारा जाता है, और यदि क्षेत्रीय कार्यालयों को अपेक्षाकृत अधिक शक्तियाँ दे दी जाती हैं तो उस पद्धति को विवेकीकृत व्यवस्था का नाम दिया जाता है। अतः केन्द्रीकरण तथा विवेकीकरण के बीच का भेद सापेक्षिक (Relative) है।

केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी तत्व

(Factors responsible for Centralization and Decentralization)

जेम्स डब्ल्यू. फेसलर (James W. Fesler) के मतानुसार, ऐसे चार तत्व अथवा कारण हैं जो कि सामान्यतः उस मात्रा को नियन्त्रित करते हैं जिससे अनुसार कोई अभिकरण (Agency) अपनी सत्ता को वन्धित अथवा विवेन्द्रित करता है। वे तत्व इस प्रकार हैं (१) उत्तरदायित्व का तत्व (Factor of responsibility), (२) प्रशासकीय तत्व (Administrative factors), (३) कार्यात्मक तत्व (Functional factors), (४) बाह्य तत्व (External factors)।^१

अब हम इन तत्वों में प्रत्येक को क्रमशः विवेचना करते हैं।

(१) उत्तरदायित्व का तत्व—किसी विभाग से कार्यकरण (Functioning) में यदि कोई गलती हो जाती है तो उसके लिए विभागाध्यक्ष (Head of the Department) को उत्तरदायी ठहराया जाता है। यदि रेलवे प्रशासन में कोई त्रुटि गलत हो जाता है तो संसद (Parliament) समानांतर-मंत्र तथा जनता रेल मंत्री (Railway Minister) से स्पष्टीकरण मांगते हैं। प्रधान कार्यालयों के अधिकारी क्षेत्रीय अधिकारियों को इस कारण सत्ता (Authority) नहीं सौंपते क्योंकि क्षेत्रीय अधिकारी दैनिक नियन्त्रण से विलुप्त पृथक् होते हैं और उस विभाग के कुशल संचालन का उत्तरदायित्व प्रधान कार्यालय के अधिकारियों के बंधो पर होता है।

(२) प्रशासकीय तत्व—विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले महत्वपूर्ण प्रशासकीय तत्व ये हैं अभिकरण (agency) का वत कार्यालय, उसकी नीतियाँ एवं कार्यविधियों की स्थिरता, उसके क्षेत्रीय कर्मचारियों की योग्यता व क्षमता, कार्य की गति एवं उसमें भिन्नमति के लिए दबाव, और प्रशासकीय भ्रष्टाचार (Administrative sophistication)। यदि कोई अभिकरण पुराना है, उसकी सुनिश्चित नीतियाँ हैं तथा उसके पास योग्य एवं अनुभवी कर्मचारी हैं तो उस अभिकरण के मुकाबले, जिसके लिये कि वह कार्य नया है और जिसकी नीतियाँ (Policies) तथा तकनीकें (Techniques) अभी तक निश्चित नहीं हैं, वह आसानी के साथ अपने आपको विवेन्द्रित कर सकता है।

(३) कार्यात्मक तत्व—किसी अभिकरण द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्य भी केन्द्रीकरण अथवा विकेन्द्रीकरण के निर्धारण में मदद करते हैं। एक ही कार्य को करने वाले अभिकरण के मुकाबले एवं बहुत प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करने वाला अभिकरण विकेन्द्रीकरण के लिए अधिक प्रस्तुत रहता है। एक ही कार्य को सम्पन्न करने वाले अभिकरण को विकेन्द्रीकरण की बहुत कम आवश्यकता होती है। यदि अभिकरण द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों में राष्ट्रीय एकरूपता (Uniformity) लाने की आवश्यकता है तो इससे केन्द्रीकरण को प्रोत्साहन मिलेगा और यदि

^१ James W. Fesler in *Elements of Public Administration*, Ed. by Morstein Marx, pp. 270-276

अभिकरण द्वारा किये जाने वाले कार्यों में भिन्न भिन्न प्रदेशों के अन्दर बहुमता (Diversity) लाने आवश्यक है तो इससे विवेन्दीकरण की प्रेरणा मिलेगी।

(४) बाह्य सत्त्व — यदि किसी अभिकरण (Agency) को समूह में बाहर के व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त करने की आवश्यकता है, अथवा यदि उसे अपनी सफलता के लिए बड़ी सन्ध्या में लोगों के सहयोग की आवश्यकता है, अथवा यदि किसी अभिकरण को अन्य अनेक अभिकरणों के साथ मिलकर काम करना पड़ता तो इन सब परिस्थितियों में विवेन्दीकरण को प्रोत्साहन मिलता है। ऐसे अभिकरण के लिये यह आवश्यक हो जाता है कि वह अपने क्षेत्रीय अधिकारियों को पर्याप्त सत्ता प्रदान करे जिससे कि भिन्न भिन्न अभिकरणों के अधिकारियों को अपनाया जा सके।

इसके अनिश्चित, केन्द्रीकरण अथवा विवेन्दीकरण का प्रभावित करने वाला अन्य सत्त्व निम्न प्रकार है —

(१) यदि क्षेत्रीय अधिकारी योग्य तथा सक्षम (Competent) है और उनमें स्वयं अपने लिये नियुक्त करने की सामर्थ्य एवं क्षमता है तो प्रधान कार्यालय उनको अनेक अधिकारों हस्तान्तरित कर देगा।

(२) क्षेत्रीय अधिकारियों में प्रधान कार्यालय के अधिकारियों का विश्वास होना विवेन्दीकरण की इच्छा की पूर्ण गन्त है।

केन्द्रीकरण के दोष

(Defects of Centralization):

(१) केन्द्रीकृत प्रशासन की स्थानीय परिस्थितियों के बारे में कम जानकारी होती है और वह एकरूपता पर काफी जोर देता है, जो कि हानिकारक सिद्ध होता है और अनुसूचितता को प्रोत्साहन देता है।

(२) केन्द्रीकरण के कारण नियुक्तों पर पहुँचने पर देरी होती है और इन देरियों के कारण अनेक प्रशासकीय कठिनाइयाँ व परेशानियाँ उत्पन्न हो जाती हैं।

(३) केन्द्रीकरण लोगों को प्रशासन के साथ सहयोग करने को प्रोत्साहित नहीं करता, जबकि जनता का सहयोग किसी भी प्रशासकीय योजना की सफलता के लिये आवश्यक होता है।

(४) प्रशासन की केन्द्रीकृत व्यवस्था (Centralized system) में, अधिकारियों पर काम का इतना अधिक भार होना है कि वे उसे वहन नहीं कर सकते। जैसा कि एक लेखक ने कहा है कि “.....एक केन्द्रीकृत प्रशासन चूँकि असह्य मात्रा में उत्पन्न अधिकार अपने ऊपर लाद देता है अतः समय-समय पर अपने-आपसे भार व दबाव के कारण वह शक्तिहीनता को आमंत्रित करता है।”¹

1 David B. Truman, *Administrative Decentralization, A study of the Chicago Field of Offices of the United States Department of Agriculture*, a Chicago 1940 University of Chicago Press

(५) केन्द्रीकरण से प्रशासन में लचीलेपन (Flexibility) की कमी तथा कठोरता उत्पन्न हो जाती है।

(६) केन्द्रीय कार्यालय अनेक बार स्थानीय दशाओं की जानकारी के बिना ही कार्य करता है। स्थानीय दशाओं के बारे में जानकारी के अभाव में स्थानीय समस्याओं के सम्बन्ध में गलत निश्चय तथा गलत अनुमानों पर आधारित निर्णय किये जा सकते हैं।

केन्द्रीयकरण के लाभ

(Advantages of Centralization) :

(१) प्रशासन की केन्द्रीकृत व्यवस्था में, प्रशासन के सभी अंग (Organs) पर प्रभावशाली एक सक्रिय नियंत्रण रहता है।

(२) प्रशासन में एकरूपता रहती है। कार्य का सम्पादन देश भर में एक ही तरीके से एक ही सामान्य नीतियों व सिद्धांतों के अनुसार किया जाता है।

(३) प्रशासन की केन्द्रीकृत व्यवस्था में, नियमों की एकरूपता (Uniformity) के कारण माल की खरीद तथा कर्मचारियों आदि के मामलों में दुरुपयोग तथा अनियमितताएँ नहीं हो सकती।

विकेन्द्रीकरण के लाभ

(Advantages of Decentralization)

(१) सामान्य जनता द्वारा भाग लेना तथा लोकप्रिय नियंत्रण (Popular control) प्रशासन की विकेन्द्रीकृत व्यवस्था (Decentralized system of administration) में ही सम्भव है। ऐसी व्यवस्था लोकतंत्र (Democracy) को वास्तविक तथा व्यापक आधार वाला बनाती है।

(२) विकेन्द्रीकरण नियमों तथा विनियमों (Rules and regulations) के लागू करने में लचीलेपन को प्रोत्साहन देता है।

(३) इस व्यवस्था में, प्रशासन स्वयं को विशिष्ट स्थानीय दशाओं के अनुकूल बना सकता है। उद्देश्यमूलक स्थानीय दशाओं तथा प्रशासकीय अधिकारियों के बीच घनिष्ठ सम्पर्क कायम रहता है। इस प्रकार, विकेन्द्रीकरण के द्वारा किसी विशिष्ट क्षेत्र की विशिष्ट समस्याएँ अधिक अच्छी प्रकार समझायी जा सकती हैं।

(४) यदि सत्ता विकेंद्रित है तो संगठन की विभिन्न स्तरों पर प्रशासन में अनेक नये प्रयोग (Experiments) किये जा सकते हैं।

(५) प्रशासन की विकेन्द्रीकृत व्यवस्था किसी भी संकट के दबावों एवं विचारों को अधिक अच्छी प्रकार सहन कर सकती है।

(६) यह व्यवस्था किसी भी आकस्मिक अथवा अप्रत्याशित परिस्थिति का अधिक अच्छी तरह से सामना कर सकती है क्योंकि इसके अधिकारियों को यह सत्ता प्राप्त होती है कि वे परिस्थितियों की माँग के अनुसार शीघ्र निर्णय कर सकें।

(७) इस पद्धति में, विभिन्न प्रकार की देखरेखें तथा सारा पीताग्राही (Red tapism) समाप्त की जा सकती है। इसमें चुनिंदा केन्द्रीय कार्यालय को बार-बार हवाले देने की आवश्यकता नहीं होती और कार्य में देरी नहीं होती।

(८) इस व्यवस्था में, ऊपर के अधिकारी दिन-प्रतिदिन के छोटे-मोटे कामों से मुक्त हो जाते हैं। इस प्रकार वे नीति (Policy) तथा नियोजन (Planning) की बड़ी-बड़ी समस्याओं पर अपनी शक्तियों को केन्द्रित कर सकते हैं। उच्च अधिकारियों का समय बनाबदब छोटे मोटे कामों से नष्ट होने से बच जाता है जिससे वे विभाग (Department) को प्रभावित करने वाली बड़ी समस्याओं के बारे में सोच विचार कर सकते हैं।

(९) विकेन्द्रीकरण क्षेत्रीय अधिकारियों को अपनी योग्यता तथा कार्यक्षमता दिखाने का अवसर प्रदान करता है। क्षेत्रीय अधिकारी अपना काम भारी उत्साह तथा लगन के साथ करते हैं।

(१०) विकेन्द्रीकरण का अर्थ है क्षेत्रीय अधिकारियों को बड़ी मात्रा में विवेक तथा इच्छा से परिपूर्ण सत्ता का हस्तान्तरण। इससे क्षेत्रीय अधिकारियों में यह भावना पैदा होती है कि प्रधान कार्यालय को उनकी क्षमता तथा योग्यता में भारी विश्वास है। यह भावना क्षेत्रीय अधिकारियों को और अधिक उत्तरदायी (Responsible) तथा कर्तव्य परायण (Dutiful) बनाती है। वे अपनी पूर्ण शक्ति से यह दिखाने का प्रयत्न करते हैं कि वे वास्तव में उस विश्वास (Confidence) के पात्र हैं जो कि प्रधान कार्यालय ने उनमें प्रकट किया है।

विकेन्द्रीकरण के दोष

(Defects of Decentralization) :

(१) प्रशासन की इस व्यवस्था में एक समान राष्ट्रीय नीति को लागू रखना कठिन हो सकता है। यह हो सकता है कि भिन्न-भिन्न क्षेत्रस्थल (Field stations) विभिन्न प्रकार की क्रियाविधियाँ (Courses of action) अपनायें।

(२) इस व्यवस्था से विभिन्न क्षेत्रस्थलों की नीतियों के बीच समुचित समन्वय (Co-ordination) का प्रभाव हो सकता है। यह हो सकता है कि एक क्षेत्रीय कार्यालय राष्ट्रीय नीति से धुँधल अपनी निजी नीति का अनुसरण करे।

(३) इस व्यवस्था से स्थानीय अधिकारियों में राष्ट्रीय हित के दृष्टिकोण का लोप हो सकता है। स्थानीय अधिकारी स्थानीय समस्याओं में इतने अधिक व्यस्त रहते हैं कि वे भ्रष्टदर्शी (Short-sighted) तथा संकुचित विचार वाले (Narrow-minded) बन सकते हैं। उनका मानसिक दायरा सीमित हो जाता है और वे राष्ट्रीय समस्याओं के सदर्भ में विचार करना ही छोड़ देते हैं।

(४) स्थानीय राजनीति (Local Politics) स्थानीय कार्यालय पर हावी हो सकती है और फिर उसका परिणाम क्षेत्रीय सेवाओं में भ्रष्टाचार तथा भ्रष्टाचालता के रूप में ही सामने आता है। निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि "प्रशासकीय

विकेंद्रीकरण की नीति के मुँहों तथा दोषों के इस संक्षिप्त विवरण से यह प्रकट होता है कि इस व्यवस्था को अनन्त सावधानी के साथ अपनाया जाने की आवश्यकता है। इससे खतरे भी उठने हो सके हो सकते हैं जितने कि इसके विपरीत की प्रशासन-व्यवस्था में पाये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, ऐसा प्रतीत होता है कि व्यवहार में किसी की प्रशासकीय संगठन में इन दोनों ही प्रकार की प्रवृत्तियों (पद्धतियों) के कुछ न कुछ लक्षण अवश्य पाये जाते हैं। वस्तुतः इन दोनों ही प्रवृत्तियों को उद्देश्य (Ends) नहीं समझ लेना चाहिये बल्कि कुशल प्रशासन के उद्देश्य की प्राप्ति का साधन-मात्र (Means to the end of efficient administration) ही समझना चाहिये। किसी भी प्रशासकीय संगठन में ये दोनों ही प्रवृत्तियाँ ऐसे अनुपात में वर्तमान रहनी चाहिये जिससे कि श्रुततम मात्रा में ही कुशलता पाई जाय।¹

क्षेत्रीय संस्थाओं के संगठन का वर्तमान समझाने केन्द्रीकरण की ओर है। यातायात तथा संचार के द्वािध्रामी साधनों ने भौगोलिक दूरियाँ न्यूनतम कर दी हैं। डाक, तार तथा टेलीफोन के द्वारा देश के किसी भी भाग से सम्पर्क कायम किया जा सकता है। इस स्थिति में स्वभावतः ही केन्द्रीय नियन्त्रण में वृद्धि हो रही है। इसके अतिरिक्त, एकत्वता (Uniformity) पर जोर देना, स्थानीय अधिकारियों की क्षमता में अविश्वास, प्रशासन में विशेषज्ञों के वर्ग की उत्पत्ति, और प्रशासन की पेचीदगियाँ (Complexities)—इस सभी तत्वों ने केन्द्रीकरण को प्रोत्साहन दिया है।

क्षेत्रीय सेवाओं का संगठन

(The Organization of Field Services)

बहुधा ऐसा होता है कि क्षेत्रस्थल (Field station) के अन्तर्गत अनेक इकाइयाँ (Units) अथवा सभाग (Divisions) होते हैं। भारत में रेलवे प्रशासन का ही उदाहरण लीजिये। भारत में रेल व्यवस्था के आठ क्षेत्र (Zones) हैं। प्रत्येक क्षेत्र एक जनरल मैनेजर के अधीन है। प्रत्येक क्षेत्र को आगे भी सभागों में उप-विभाजित किया गया है। यहाँ प्रत्येक रेलवे क्षेत्र (Railway zone) को एक क्षेत्रस्थल माना जा सकता है और इस प्रत्येक क्षेत्र के अन्तर्गत अनेक सभाग हैं। प्रश्न यह है कि उस क्षेत्रीय कार्यालय का, जिसके अन्तर्गत अनेक इकाइयाँ अथवा सभाग काम कर रहे हों, संगठन किस प्रकार किया जाय? ऐसे बड़े-बड़े घनेको डाकखाने हैं जिनको विभिन्न प्रकार की डाक (Mail) को सभालने की दृष्टि से सभागों में संगठित किया गया है। एक बड़े डाकखाने में भिन्न-भिन्न श्रेणियों की डाक को सभालने के लिए पृथक् सभाग (Separate divisions) हो सकते हैं, उदाहरण के लिए, समुद्रपार की डाक के लिये, अन्तर्देशीय डाक के लिए, डाक रजिस्ट्रेशन के लिये। प्रश्न यह है कि क्षेत्रीय कार्यालय की अधीनस्थ इकाइयों का पर्यवेक्षण (Supervision) तथा नियन्त्रण किस प्रकार किया जावे? इस समस्या के बारे में भिल-गिल लेखकों ने विभिन्न प्रकार के विचार व्यक्त किये हैं। अब हम कुछ लेखकों के विचारों की विवेचना करेंगे।

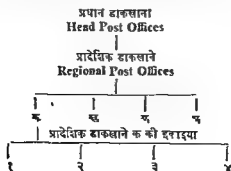
¹ David B. Truman, *Administrative Decentralization A Study of the Chicago Field Offices to the United States Dept. of Agriculture, Chicago, 1944*

विलीबी के विचार (Views of W F. Willoughby): उपरिनिर्देशन तथा नियंत्रण की एकल बनान बहुत पद्धति (Unitary versus Multiple overhead Direction and Control)—एकल पद्धति (Unitary system) के अन्तर्गत, एक क्षेत्रस्थल (Field station) की इकाइया अथवा सभाग क्षेत्रस्थल के ही अधिकारी के पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण में रहते हैं और वह अधिकार बढ़ते में अपने क्षेत्रस्थल के सभी सभागों के कार्यों के लिए केन्द्रीय कार्यालय के प्रति उत्तरदायी होता है। इस व्यवस्था में, क्षेत्रस्थल के प्रधान को उससे क्षेत्रस्थल की तथा उस क्षेत्रस्थल के सभागों (Divisions) की सभी क्रियाओं का पूर्ण कार्यभार सौंप दिया जाता है। सभागों के प्रधान अपने क्षेत्रस्थल के प्रधान के अधीन (Subordinate) तथा उससे प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस व्यवस्था को 'एकल पद्धति' इसलिए कहा जाता है क्योंकि इसमें आदेश की एक ही रेखा (Single line of command) होती है जोकि केन्द्रीय कार्यालय से प्रारम्भ होकर क्षेत्रस्थल के प्रधान (Head) तक जाती है और फिर उस प्रधान से सभागों के प्रधान (Division heads) अपने लिए आदेश प्राप्त करते हैं। इस प्रकार केन्द्रीय नियन्त्रण के दृष्टिकोण से, क्षेत्रस्थल को एक इकाई माना जाता है और उस क्षेत्रस्थल का प्रधान अपने क्षेत्रीय कार्यालय की सभी निम्न इकाइयों पर पूर्ण नियन्त्रण रखता है।

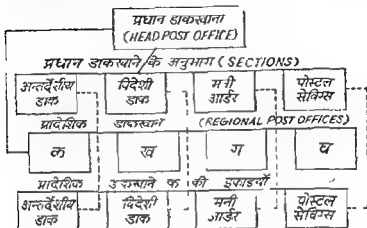
बहुल पद्धति (Multiple system) में, क्षेत्रीय कार्यालय इकाइयों (Units) का एक ढीनाढाला जुटाव या संगठन सा प्रतीत होता है। इस व्यवस्था में क्षेत्रस्थल की कार्यात्मक इकाइया (Functional units) केन्द्रीय कार्यालय के समवर्ती सभागों (Corresponding divisions) के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी होती है और उनसे ही सम्बद्ध होती हैं। क्षेत्रस्थल (Field station) की ये इकाइया उस क्षेत्रीय संगठन के नहीं बल्कि केन्द्रीय कार्यालय में स्थित समवर्ती सभागों के उप-सभाग (Sub-division) माने जाते हैं।

इस सम्बन्ध में हमें यह बात अवश्य दृष्टिगत रखनी चाहिये कि कोई भी विभाग (Department) उपरिनिर्देशन तथा नियन्त्रण की पूर्णतया एकल अथवा पूर्णतया बहुल पद्धति के उदाहरण के रूप में कार्य नहीं करता। सर्वदा इन दोनों ही पद्धतियों का एक ऐसा सम्मिश्रण अपनाया जाता है जोकि सुविधाजनक हो।

एकल पद्धति (Unitary system):



(एकल पद्धति के अन्तर्गत ये सभी इकाइयाँ प्रादेशिक प्रधान (Regional head) के अधीन हैं जोकि अपने क्षेत्रीय कार्यालय (प्रादेशिक कार्यालय) तथा इन सब इकाइयों के कार्य संचालन के लिए प्रधान कार्यालय (Head Office) के प्रति उत्तरदायी होता है)।



बहुल पद्धति (Multiple System)

Multiple System

(बहुल पद्धति के अन्तर्गत, क्षेत्रगत की कार्यात्मक इकाई (Functional unit) तथा केन्द्रीय कार्यालय में स्थित उसके समवर्ती सभाग (Corresponding division) के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। क्षेत्रीय कार्यालय की अन्तर्देशीय डाक की इकाई प्रधान कार्यालय की अन्तर्देशीय डाक की इकाई से प्रत्यक्ष रूप से सम्बद्ध होती है)।

आर्थर मैकमोहन (Arthur Mac Mohan) के अनुसार विलोकी का यह वर्गीकरण असन्तोषजनक है। बहु उपरिनिर्देश (Multiple overhead direction) के लिये उन्होंने "विशिष्टता के द्वारा विप्रेक्षीकरण" (Decentralisation by speciality) नामक शब्दों को प्रमुखता दी—अर्थात् ऐसी व्यवस्था जिसमें कि अनेक क्षेत्रीय कार्यालय भिन्न भिन्न सम्भागों तथा व्यूरी से निकल हाते हैं। और "एकल उपरिनिर्देश" (Unitary overhead direction) के लिये उन्होंने "पद सापान द्वारा विप्रेक्षीकरण" नामक शब्दों का प्रयोग किया, अर्थात् ऐसा संगठनात्मक ढांचा जोकि वाणिज्य में केन्द्रीय प्रशासक (Central administrator) से लेकर नीचे क्षेत्र (Field) में प्रादेशिक प्रशासक (Regional administrator) तक जाता है और उस प्रादेशिक प्रशासक को ठीक वैसे ही कार्य करने होते हैं जैसे कि उसके उच्च अधिकारी को, किन्तु उसके कार्य उसके विशिष्ट क्षेत्र तक ही सीमित रहते हैं।

क्षेत्रीय सेवाओं के संगठन के विषय में लूथर गुलिक के विचार

(Luther Gullick's views about the organisation of
Field Services)

उपरि नियंत्रण तथा निर्देशन की दृष्टि से लूथर गुलिक ने क्षेत्रीय संस्थाओं का तीन श्रेणियों में वर्गीकरण किया है।

क्षेत्रीय संस्थाओं के उनमें द्वारा किये गये तीन वर्गीकरण इस प्रकार है "सब उंगलियाँ" (All Fingers) "छोटी भुजाएँ लम्बी उंगलियाँ" (Short Arms Long Fingers) और "लम्बी भुजाएँ छोटी उंगलियाँ" (Long Arms, Short Fingers)। यहाँ 'भुजाएँ' शब्द से तात्पर्य 'प्रादेशिक अथवा भौगोलिक कार्यालयों' से है और उंगलियों से मनसब सलाहदाहून की उन रेखाओं से है जो विभाजन के सूत्र (Firing line) पर निम्नतम क्षेत्रीय इकाइयों तक पहुँचती हैं।¹

(१) सब उंगलियों के संगठन से तात्पर्य है कि उस संगठन में बहुत उंगलियाँ हैं जो कि प्रधान कार्यालयों से सीधी क्षेत्र (Field) तक जाती हैं अर्थात् केन्द्रीय प्रधान कार्यालय बीच में नहीं भी किसी "भौगोलिक अथवा प्रादेशिक" उप-सभाग (Sub division) के बिना ही क्षेत्रीय इकाइयों के साथ प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध रखता है।

(२) छोटी भुजाओं और लम्बी उंगलियों की व्यवस्था बिलोवी की एकल व्यवस्था (Unitary system) से बेवत इन मानों में अन्तर रखती है कि इसमें (प्रथम में) प्रादेशिक प्रधान कार्यालय भौतिक रूप में क्षेत्र (Field) की बजाय केन्द्रीय प्रधान कार्यालय में ही स्थित होते हैं और इसी कारण इसको 'छोटी भुजाओं और लम्बी उंगलियों' के नाम से पुकारा जाता है। इस पद्धति में भौगोलिक सभाग अथवा इकाइयाँ (Geographical division or units) तो होती हैं परन्तु वे सम्बन्धित प्रदेश अथवा क्षेत्र में स्थित न होकर केन्द्रीय प्रधान कार्यालय में ही स्थित होती हैं। केन्द्रीय प्रधान से क्षेत्रीय प्रधान तक "छोटी भुजाएँ" होती हैं क्योंकि क्षेत्रीय प्रधान भौतिक रूप से उसी भवन (Building) में स्थित होते हैं, अपने अपने क्षेत्रों में नहीं। "लम्बी उंगलियाँ" इसलिए कहलाती हैं क्योंकि क्षेत्रीय प्रधानों से आदेश की रेखा संभवतः सैकड़ों हजारों मील दूर क्षेत्रीय इकाइयों तक जाती है।

(३) "लम्बी भुजाओं और छोटी उंगलियों" वाली व्यवस्था में भौगोलिक सभाग प्रधान कार्यालयों से दूर स्वयं अपने क्षेत्र में ही स्थित होते हैं जैसे कि भारत

1 Arthur W Mac Mohan, John D Millet and Gladys Ogden The Administration of Federal Work Relief Chicago Public Administration Service, 1951, Chapter II

2 Gullick and Urwick, op cit pp 26-29

में जिला कार्यालय (District office) । इस पद्धति में प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय कार्यालय भौगोलिक दृष्टि से विकेंद्रित रहते हैं ।

जब एक जिले के सब चिकित्सा स्वास्थ्य अधिकारी (Medical Health Officers) जिला स्वास्थ्य अधिकारी (District Health officer) के अधीन होते हैं और वह जिला स्वास्थ्य अधिकारी उस जन-स्वास्थ्य निर्देशक (Director of Public Health) के समक्ष अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करता है जिसका कि कार्यालय जिले अथवा क्षेत्र से दूर राज्य की राजधानी में स्थित होता है तो उसे "लम्बी भुजाओं और छोटी उंगलियों" वाली व्यवस्था कहा जाता है क्योंकि इनमें जिला स्वास्थ्य अधिकारी राज्य की राजधानी से दूर अपने-अपने क्षेत्र में स्थित होते हैं । परन्तु यदि जिला स्वास्थ्य अधिकारियों के कार्यालय जन-स्वास्थ्य निर्देशक के कार्यालय में ही स्थित हो और जिले के सब स्वास्थ्य अधिकारियों द्वारा अपने जिला स्वास्थ्य अधिकारी के समक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत की जानी हो तो इस स्थिति में जिला स्वास्थ्य अधिकारी अपने जिले से दूर होता है परन्तु अपने उच्च अधिकारी के समीप होता है । अतः यह व्यवस्था "छोटी भुजाओं व लम्बी उंगलियों" वाली व्यवस्था कहलाती है क्योंकि इसमें जिला स्वास्थ्य अधिकारी अपने जिले से दूर किन्तु अपने प्रधान के समीप होता है । और यदि जिला स्वास्थ्य अधिकारी बिल्कुल ही न हो, तथा जिले के प्रत्येक डाक्टर को अपने राज्य के प्रधान कार्यालय में सीधे जन-स्वास्थ्य निर्देशक के समक्ष ही अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करनी हो, तो इसे "सब उंगलियों" वाली व्यवस्था का नाम दिया जाएगा ।¹

क्षेत्रीय व प्रधान कार्यालयों के सम्बन्ध (Field-Headquarters Relations)

'केंद्रीकरण बनाम विकेंद्रीकरण' की समस्या की विवेचना करते समय यह कहा गया था कि क्षेत्र स्थलों (Field stations) को वाफ़ी सत्ता Authority सौंपी जानी चाहिए । उन्हें इतनी शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि अपने सामने आने वाली समस्याओं के सम्बन्ध में निर्णय कर सकें । परन्तु क्षेत्र स्थलों का सत्ता सौंपे जान का अर्थ यह नहीं है कि वे प्रधान कार्यालय के किसी भी नियन्त्रण से पूर्णतया मुक्त होंगे । प्रधान कार्यालय का नियन्त्रण अवश्य विद्यमान रहेगा परन्तु इस नियन्त्रण का यह आशय कदापि नहीं है कि क्षेत्र स्थलों के दिन प्रतिदिन के कार्यों में हस्तक्षेप किया जाय । क्षेत्रीय सेवाओं पर प्रधान कार्यालय के नियन्त्रण की वास्तविक प्रकृति (Real nature) के बारे में लिखते हुए डोनाल्ड सी० स्टोन (Donald C Stone) ने यह विचार व्यक्त किया—

"वाशिंगटन कार्यालय (प्रधान कार्यालय) का वास्तविक कार्य क्षेत्रीय वर्यकारी-वर्ग (Field staff) को उसके काम करने में सहायता पहुँचाना था, क्षेत्रीय

कार्य को स्वयं अपने हाथ करना नहीं। इसका धर्म है निर्देशन के मागं, प्रादेश की रेखा द्वारा निर्धारित मदों के बजटों (Line item budgets), मोदों के पुनर्व्यवस्थापन, मामला के पूर्वसूचना परीक्षण की समाप्ति तथा सबसे सराव चीज अर्थात् अवस्था व शीघ्र की जान पाली कार्यवाहियों को करने से पूर्व सम्बन्धित चीजों व स्मृतिपत्र नियमों की प्रथा की समाप्ति। ये सब बातें क्षेत्रीय कर्मचारियों की स्वयं प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) को नष्ट करती हैं। ये प्रशासन का दम घोटती हैं। ये सरकार के समक्ष गत जानकारी एवं गत पत्र प्रस्तुत करती हैं। सत्ता सौंपने का कार्य वास्तविक रूप में होना चाहिये, केवल कागजों पर नहीं। सत्ता सौंपने के इस कार्य के सम्बन्ध में एक सघीय अभिकरण (Federal agency) के एक उच्च अधिकारी की भावना का अनुसरण किया जाना चाहिये जिसने कि अभी हाल में ही अपने क्षेत्रीय प्रबन्धकों (Field Managers) से यह कहा, कि जब भी उन्हें कोई कार्यवाही करने की आवश्यकता हो वे आगे बढ़ और करें, भले ही उन्हें इसके नियमन (Regulations) का उल्लंघन करना पड़े, बताने कि ऐसा उल्लंघन करना आवश्यक है और ऐसी कार्यवाही करने के बाद वे अपने अभिकरण (Agency) का उसका बारे में सूचना दें। बदल इस तरह के प्रशासन से ही हम यह आशा कर सकते हैं कि उसके द्वारा योग्य, उत्तरदायी व विस्तृत विचार वाले अधिकारियों को क्षेत्रीय सहायता में आन न नियमन आनपिन किया जा सकेगा।¹ प्रधान कार्यालय के नियन्त्रण द्वारा क्षेत्रीय सहायता के अधिकारियों की स्वयं प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता नष्ट नहीं होनी चाहिये।

क्षेत्रस्थलों पर प्रधान कार्यालय के नियन्त्रण की रीतियाँ

(Methods of Headquarter Control Over Field Stations)

(१) कार्य करने से पूर्व विशिष्ट अधिकार प्राप्त करना (Specific Authority in advance)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत, क्षेत्रीय कार्यालयों के लिये यह आवश्यक होता है कि वे किसी भी कार्य को, जिस कि वे करना चाहते हैं, करने से पूर्व प्रधान कार्यालयों से अधिकार प्राप्त करें। इस प्रकार प्रधान कार्यालयों से प्राप्त होन वाली विशिष्ट सत्ता के बिना क्षेत्रस्थल कुछ नहीं कर सकते। यह व्यवस्था सत्ता सौंपने के सिद्धान्त का उल्लंघन करती है।

(२) कार्यवाहियों के पुनर्विचार द्वारा नियन्त्रण (Control through Review of Actions)—इस व्यवस्था में, क्षेत्रीय कार्यालयों को कोई भी कार्यवाही करने के लिये एक सामान्य गति तथा सत्ता मिली होती है। परन्तु किसी भी कार्यवाही को करने के पश्चात् क्षेत्रीय कार्यालयों को प्रधान कार्यालय के समक्ष उसका पूर्ण विवरण प्रस्तुत करना पड़ता है और प्रधान कार्यालय स्थानीय कार्यालय की किसी भी कार्यवाही अथवा किसी भी निर्णय पर पुनर्विचार कर सकता है।

8 Lectures and Papers by Donald C Stone Washington—*Field Relationship in the Federal Service* Washington 1942

(३) बजट द्वारा नियन्त्रण (Control through Budget)—प्रधान कार्यालय बजट अनुदानों (Budget grants) के द्वारा क्षेत्र-स्थलों की क्रियाओं पर नियन्त्रण लगाता है। विस्तृत बजट अनुदान देने की रीति एक ऐसी विधि है जिसके द्वारा प्रधान कार्यालय क्षेत्रस्थलों की क्रियाओं पर विस्तृत नियन्त्रण लगाता है।

(४) विवरण प्राप्त करने की शक्ति द्वारा नियन्त्रण (Control through the power to get Reports)—क्षेत्रस्थलों का यह कर्तव्य है कि वे अपने द्वारा किये गये कार्यों की मात्रा तथा अपने द्वारा नियुक्त किये गये कर्मचारियों के सम्बन्ध में प्रधान कार्यालय को सूचना दें। क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा प्रधान कार्यालय को इस सम्बन्ध में विवरण प्रस्तुत करना पड़ता है कि उन्होंने कौन-कौन से कार्य अथवा क्रियाएँ सम्पन्न कीं। इन सूचनाओं तथा विवरणों के आधार पर, प्रधान कार्यालय क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा अपनायी गई। किन्हीं भी क्रियाविधियों (Procedures) के बारे में आपत्ति उठा सकते हैं और क्रियाविधि में संशोधन के सुझाव दे सकते हैं।

(५) व्यक्तिगत निरीक्षणों द्वारा नियन्त्रण (Control through Personal Inspections)—प्रधान कार्यालय के अधिकारी व्यक्तिगत रूप से क्षेत्रस्थल में जाकर वहाँ के कार्यों का निरीक्षण कर सकते हैं। मौके पर जाकर किये जाने वाले निरीक्षणों से अनेक ऐसे तथ्यों के प्रकट होने की संभावना रहती है जो कि अन्य स्थिति में, यह हो सकता है कि प्रकाश में न आयें।

(६) जांच पड़ताल की शक्ति के द्वारा नियन्त्रण (Control through the power of Investigation)—गैर-कानूनी कार्यवाहियों, जालसाजियों अथवा वैधमानी की धरम सीमा की स्थितियों में प्रधान कार्यालय के अधिकारियों द्वारा जांच पड़ताल की जा सकती है और इस प्रकार क्षेत्रीय कार्यालयों पर नियन्त्रण लगाया जा सकता है।

ये वे रीतियाँ हैं जो कि प्रधान कार्यालय द्वारा क्षेत्रीय सेवाओं पर नियन्त्रण लगाने के लिए काम में लाई जाती हैं। परन्तु नियन्त्रण की समस्या एक बड़ी कठिन समस्या है। अतः प्रत्येक प्रयत्न यही होना चाहिये कि स्थानीय कार्यालयों को पर्याप्त ऐच्छिक शक्तियाँ प्रदान की जायें, क्योंकि सर्वोत्तम निर्णय (Decision) वही होता है जो सत्ता की उस सतह पर किया जाता है जो कि उस निर्णय से प्रभावित होने वाली जनता का निकटतम प्रतिनिधित्व करती हो। इस प्रकार क्षेत्रस्थलों पर केन्द्रीय नियन्त्रण पद प्रदर्शन (Guidance), प्रोत्साहन तथा परामर्श के रूप में होना चाहिये।

प्रधान कार्यालयों तथा क्षेत्रस्थलों के बीच ऐक्य अथवा तालमेल उत्पन्न करने की रीतियाँ (Methods of Creating Harmony between the Headquarters and the Field Stations)

किसी भी बड़े संगठन में, यह विन्कुल माझूली की बात है कि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रस्थलों के बीच संपर्क उत्पन्न हो जाये। वे अधिकारी जो कि केन्द्र से दूर होते हैं यह मानने लगते हैं और कभी-कभी तो बहुत जल्दी ही, कि संगठन में उच्च पदों पर स्थित अधिकारी स्थानीय कठिनाइयों पर पर्याप्त ध्यान नहीं देते। भ्रत उनमें इस भावना के कारण "प्रधान कार्यालय विरोधी" (Anti-Headquarter) यह दृष्टिकोण उत्पन्न हो जाता है कि प्रधान कार्यालय के अधिकारी दिन-प्रति-दिन की उन क्षेत्रीय कठिनाइयों से दूर एक अलग ही दुनिया में रहते हैं जो कि स्थानीय कार्यालयों में उनके सहयोगियों को परेशान करती हैं।

वे उपाय जो कि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रस्थलों के बीच ऐक्यपूर्ण सम्बन्ध (Harmonious relationship) उत्पन्न करने में मदद कर सकते हैं, निम्न-लिखित हैं —

(१) केन्द्रीय कार्यालय के उच्च अधिकारियों द्वारा किये जाने वाले व्यक्तिगत निरीक्षणों प्रपवा दौरों (Visits) तथा क्षेत्रीय कर्मचारियों के मन में किसी विशेष कार्यालय के प्रति नहीं बल्कि 'सेवा' (Service) के प्रति समर्पण की भावना उत्पन्न होती है। इन व्यक्तिगत निरीक्षणों के द्वारा केन्द्रीय कार्यालय के अधिकारी क्षेत्रीय अधिकारी वर्ग की कठिनाइयों तथा समस्याओं के निचट सम्पर्क में रहते हैं। इससे प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों का निर्माण करने में भारी मदद मिलती है।

(२) क्षेत्रीय अधिकारियों के मन में यह भावना रहनी चाहिए कि प्रधान कार्यालय के अधिकारी उनकी योग्यता एवं क्षमता में विश्वास रखते हैं। उनमें यह भावना रहनी चाहिये कि प्रधान कार्यालय उन पर विश्वास करता है और उनका उपयोग केवल सन्देशवाहकों (Messengers) के रूप में नहीं करता।

(३) क्षेत्रीय अधिकारी वर्ग में यह भावना रहनी चाहिये कि प्रधान कार्यालय उनकी भावाज सुनता है और उनके तर्कों को मानता है। यदि प्रधान कार्यालय स्थानीय अधिकारियों की राय तथा उनके विचारों को पर्याप्त महत्व प्रदान करता है तो 'प्रधान कार्यालय विरोधी' भावना उत्पन्न नहीं होती।

(४) प्रधान कार्यालय से क्षेत्रीय कार्यालयों को और क्षेत्रीय कार्यालयों से प्रधान-कार्यालय को कर्मचारियों की बदला-बदली होती रहनी चाहिये। दोनों के बीच ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों के विकास के लिये ऐसा होना अत्यन्त आवश्यक है। इससे क्षेत्र तथा प्रधान कार्यालय दोनों के ही कर्मचारियों को एक दूसरे की समस्याओं की

वास्तविकताओं को समझने का अवसर मिलता है। अधिकारियों का एक स्थान से दूसरे स्थान को स्थानान्तरण (Transfer) किया जाना चाहिये। इससे एक दूसरे के प्रति उत्तम मिथ्या धारणाओं को दूर करने में मदद मिलेगी। यदि ऐसी कोई धारणा उत्पन्न हो गई हो तो, और ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों की उत्पत्ति में सहायता मिलेगी।

(५) क्षेत्र तथा प्रधान कार्यालय का सम्बन्ध बहुत कुछ पत्र-व्यवहार तथा सन्देशों के आदान प्रदान पर निर्भर रहता है। नीचे से ऊपर तथा ऊपर से नीचे तक सूचनाओं का आदान-प्रदान होता है। प्रशासन अपने जीवन-रक्त (Life-blood) के लिये पत्र व्यवहार तथा सन्देशों के आदान-प्रदान की पर्याप्तता (Adequacy) पर निर्भर रहता है, चाहे वह आदान-प्रदान उच्च तथा अधीनस्थ अधिकारियों के बीच प्रत्यक्ष विचार-विमर्श के रूप में हो अथवा सम्मेलनों (Conferences), टेलीफोन की बातचीतों, पत्रों, स्मृतिपत्रों आदेशों (Orders), परिपत्रों (Circulars) या सार-पुस्तिकाओं (Manuals) आदि के रूप में हो। अतः पत्र-व्यवहार बहुत ही सरल, सीधी सीधी तथा आसानी से समझने योग्य भाषा में होना चाहिए। भाषा ऐसी होनी चाहिए जो मूल विचार को वस्तुतः स्पष्ट रूप से दूसरों तक पहुँचा दे। पत्र-व्यवहार इतना विस्तृत तथा सम्बा-बोधा नहीं होना चाहिए कि जिससे क्षेत्रीय अधिकारियों का समय नष्ट हो।

(६) प्रधान कार्यालय को अनावश्यक प्रमाणांकता (Standardization) अथवा एकरूपता (Uniformity) पर जोर नहीं देना चाहिए। उसका प्रयत्न यही होना चाहिए कि 'प्रत्येक स्थिति की अपनी अलग विशेषता होती है, अतः उसी के अनुरूप उससे निपटना चाहिये।

(७) प्रधान कार्यालय पर स्थित तकनीकी विशेषज्ञ (Technical specialist) का क्षेत्रीय कार्यालय के साथ सम्बन्ध अधिकारी-वर्ग जैसा ही होना चाहिए। उसको चाहिए कि क्षेत्रीय स्टाफ को अनावश्यक रूप में आदेश न दे। उसे क्षेत्रीय कार्यालयों को प्रतिक्षण देना चाहिए, परामर्श देना चाहिए, उनका पथप्रदर्शन करना चाहिए, निरीक्षण करना चाहिए तथा उनको तकनीकी जानकारी प्रदान करनी चाहिए। तकनीकी विशेषज्ञ को चाहिए कि वह स्थानीय स्टाफ पर अपने आपको लादे नहीं, बल्कि इसके बजाए उसे उनके लिए अपनी आवश्यकता उत्पन्न कर देनी चाहिए।

(८) सबसे महत्वपूर्ण उल्लेख जोकि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच ऐक्य उत्पन्न करने में मदद करता है, प्रधान कार्यालय के अधिकारियों द्वारा इस तथ्य (Fact) का स्वीकार किया जाना है कि सम्पूर्ण संगठन का कुशल संचालन केवल प्रधान कार्यालय पर ही निर्भर नहीं होता है। कार्य कुशलता (Efficiency) सभी प्राणी जय कि संगठन के सभी कार्यालय, जोकि देश की विभिन्न सम्बाई थोड़ाई में दूर-दूर तक फैले हुये हैं, कुशलता के साथ कार्य करेंगे। प्रधान कार्यालय

के अधिकारियों को यह तथ्य अच्छी प्रकार समझ लेना चाहिए कि सम्पूर्ण संगठन की कुशलता के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों का सुयोग्य स्टाफ से युक्त होना अत्यन्त आवश्यक है। इसी प्रकार क्षेत्रीय स्टाफ को भी यह बात जान लेनी चाहिए कि वे संगठन रूपी शरीर के अंग मात्र हैं। यदि प्रांतीय रचना को स्वस्थ एवं सुचारु रूप से कायम रखना है तो यह आवश्यक है कि उनके अंगों पर नियन्त्रण रखा जाय। अतः 'प्रधान कार्यालय विंगों' रख अपनाने के बजाए उन्हें सहयोगी दृष्टिकोण (Co-operative attitude) अपनाना चाहिए। इस प्रकार इन भावनाओं के आधार पर प्रधान कार्यालय तथा स्थानीय स्टाफ के बीच अपेक्षाकृत श्रेष्ठ तथा ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों का विकास किया जा सकता है।

क्षेत्र में समन्वय

(Co-ordination in the Field)

प्रधिकार सरकार विभाग (Government department) क्षेत्रीय कार्यालयों का उपयोग करते हैं। किसी भी खास क्षेत्र में विभिन्न सरकारी विभागों के अनेक क्षेत्रीय कार्यालय स्थित हो सकते हैं। किसी विविष्ट स्थान पर एक रेलवे स्टेशन, एक डाकघर, एक अस्पताल, एक स्कूल, एक राजस्व कार्यालय (Revenue Office), आय-कर कार्यालय (Income tax office), एक विक्री कर कार्यालय (Sales tax office), एक भवन निर्माण कार्यालय (Building construction office), एक सड़क निर्माण कार्यालय आदि हो सकते हैं। ये सब विभिन्न विभागों के क्षेत्रीय कार्यालय हैं। इन क्षेत्र-स्थलों की स्थापना विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए की जाती है किन्तु फिर भी उनमें परस्पर समन्वय कायम होना चाहिये। चूंकि ये सब क्षेत्रीय कार्यालय एक ही विविष्ट क्षेत्र में स्थित होते हैं और उसी क्षेत्र में उनकी क्रियाओं के बीच समन्वय कायम किया जाता है अतः इसे 'क्षेत्र में समन्वय' का नाम दिया जाता है। इनकी क्रियाओं के बीच समन्वय प्रयत्न ताल-मेल रखने के लिए चार उपाय काम में लाये जाते हैं। जो इस प्रकार हैं : (१) प्रादेशिक सीमाओं तथा क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना में अधिनाधिक एकरूपता ; (२) संस्थागत सेवाओं में मितव्ययता लाने के लिये संयुक्त कार्यवाही, (३) कार्यक्रमों के निष्पादन में समन्वय, (४) कार्यक्रमों की योजना बनाने में समन्वय। अब हम इस क्षेत्र में समन्वय लाने वाले इन उपायों पर क्रमशः विचार करते हैं।

(१) प्रादेशिक सीमाओं तथा क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थिति निर्धारण करने में अधिकाधिक एकरूपता (Increased uniformity in the location of regional boundaries and field offices)—क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थिति के निर्धारण करने में प्रादेशिक एकरूपता से उनके बीच अच्छा समन्वय उत्पन्न होता है। यदि महत्वपूर्ण क्षेत्र-स्थलों की स्थापना किसी एक ही सामान्य नगर में की जाये तो उनके बीच बड़ी सुगमता के साथ समन्वय कायम किया जा सकता है। यही कारण है जिसकी वजह से भारत में विभिन्न प्रकार के महत्वपूर्ण क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना करने के लिये

तहसील अथवा जिले का उपयोग किया जाता है। यदि महत्वपूर्ण क्षेत्रीय कार्यालय एक ही स्थान पर स्थापित किये जायें तो उनमें सरलता के साथ समन्वय कायम किया जा सकता है।

(२) संस्थागत सेवाओं में मितव्ययताएँ लाने के लिए संयुक्त कार्यवाही (Joint action to effect economies in Institutional services)—विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालय माल की खरीद तथा कर्मचारियों की भर्ती आदि के लिए एक से ही सामान्य अभिकरणों (Agencies) का उपयोग कर सकते हैं। एक रोजगार का दफ्तर (Employment Exchange) प्रदेश (Region) के सभी क्षेत्रीय कार्यालयों की आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकता है। यदि क्षेत्रीय कार्यालय अनेक कार्यों को समुक्त रूप से सम्पन्न करें और अपनी समान समस्याओं के हल के लिये एक ही सामान्य अभिकरण का उपयोग करें तो मितव्ययता लाई जा सकती है तथा उन क्षेत्रस्थलों की क्रियाशीलता में ताल-मेल अथवा समन्वय कायम किया जा सकता है।

(३) प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय समन्वयकर्ता (Regional Co ordinators)—क्षेत्र में समन्वय कायम करने के लिये प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय समन्वयकर्ताओं का उपयोग किया जा सकता है। भारत में जिलाधीश (District Magistrate) अपने जिले में स्थित अनेक क्षेत्रीय कार्यालयों का क्षेत्रीय समन्वयकर्ता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय समन्वयकर्ताओं से निम्न लिखित कार्यों को सम्पन्न करने की आशा की गई थी—

“(क) संघीय अभिकरणों (Federal agencies) तथा उनकी क्रियाओं एवं गतिविधियों के सम्बन्ध में सूचना विभाग (Bureau of information) का कार्य करना, (ख) संघीय अभिकरणों के बीच सहयोग उत्पन्न करना, (ग) संघीय अभिकरणों तथा राज्य प्रशासन के बीच सम्पर्क अधिकारी (Liaison Officer) के रूप में कार्य करना, (घ) प्रत्येक संघीय अभिकरण के कार्य की साधनाओं का आलोचनात्मक मूल्यांकन करते हुये तथा आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए संघीय कार्यक्रम की पर्याप्तता (Adequacy) का विश्लेषण करते हुए हर एक अभिकरण को प्राक्षिक अथवा अर्धमासिक रिपोर्ट वाशिंगटन में प्रस्तुत करना।”^१

प्रशासकीय प्रबन्ध पर राष्ट्रपति की समिति (President's Committee on Administrative Management) ने प्रधान कार्यालयों के इन प्रादेशिक प्रतिनिधियों के लिये तीन कार्यों का सुझाव दिया

(१) वे क्षेत्र में अन्तराभिकरणीय (Inter agency) विवादों के सम्बन्ध में निष्पक्ष रूप से समझौता कराने वाले व्यक्तियों के रूप में कार्य करें और ऐसे विवादों को जिन पर कि समझौता नहीं हो सका है, वाशिंगटन के समक्ष प्रस्तुत करेंगे, जहाँ कि अधिक प्रभावपूर्ण रीति से उनका हल खोजा जा सकेगा।

(२) वे क्षेत्रीय अधिकारियों में सभी अधिकारणों के क्षेत्रीय कार्यक्रमों के सम्बन्ध में पारस्परिक परिचय व जानकारी उत्पन्न करेंगे। इस कार्य को वे स्थानीय सघीय व्यवसायिक सघों के निर्वाह के द्वारा तथा प्रत्येक राज्य से एक-सी ही पद-स्थिति (Rank) के सघीय अधिकारियों की राज्य-यात्री बैठकों (Meetings) के द्वारा सम्पन्न करेंगे।

(१) वे विशिष्ट प्रशासकीय अध्ययन करें और इसके लिए वे विशिष्ट अधिकारणों के क्षेत्रीय कार्यक्रमों की पस्त-सामनाओं का तथा एक निश्चित क्षेत्र में सघीय क्षेत्र क्रियाओं के सम्पूर्ण प्रतिरूप (Pattern) का परीक्षण करेंगे।

(४) प्रादेशिक योजना आयोग प्रादेशिक विकास सत्तायें (Regional Planning Commissions and Regional Development Authorities) — ये प्रादेशिक समस्त क्षेत्रीय सत्तायें विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों के बीच अधिक अच्छा समन्वय कायम कर सकती हैं। ये सत्तायें क्षेत्र के विकास के लिए योजनायें (Plans) बनायेंगी और अपनी योजनायें विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों के सम्मुख रखेंगी जोकि क्षेत्र के विकास के लिये उस योजना को क्रियान्वित करने के उद्देश्य के साथ मिलकर काम करेंगे। इस प्रकार ऊपर उल्लेख किये गये इन उपायों के द्वारा 'क्षेत्र में समन्वय' कायम किया जा सकता है।

निष्कर्ष

(Conclusion)

इन प्रकार, प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्र के पारस्परिक सम्बन्ध में एक ऐसी कठिन व पेचीदा समस्या प्रस्तुत करते हैं जिसकी कोई भी प्रशासन उपेक्षा नहीं कर सकता। किसी भी प्रशासकीय व्यवस्था की कुशलता केवल प्रधान कार्यालय पर ही निर्भर नहीं हुआ करती। इसके लिये आवश्यक है कि प्रत्येक कार्यालय तथा उस प्रशासन को प्रत्येक इकाई कुशलता के साथ कार्य करे। केवल सभी प्रशासन का लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है अर्थात् उच्च तथा सुखी जीवन का विकास किया जा सकता है। फिर, एक बात यह है कि नागरिक प्रधान कार्यालय की अपेक्षा क्षेत्रस्थलों के अधिक सम्पर्क में आते हैं। अतः क्षेत्रस्थलों का कुशल बनाना तथा प्रधान कार्यालय के साथ उनके सम्बन्धों को मधुर तथा ऐक्यपूर्ण बनाने के लिये यथासम्भव प्रत्येक प्रयत्न किया जाना चाहिये। क्षेत्रस्थलों को प्रदान की जाने वाली शक्तियों को स्पष्ट रूप से व्याख्या की जानी चाहिये। स्थानीय समस्याओं से निपटने के लिये उन्हें पर्याप्त स्वतन्त्रता दी जानी चाहिये। क्षेत्रस्थलों में योग्य एवं अनुभवी कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति की जानी चाहिये और उन्हें प्रधान कार्यालय का विश्वास प्राप्त करना चाहिये। क्षेत्रस्थलों को स्थानीय लोगों के वसूला तथा सुख में वृद्धि करने का पूर्ण प्रयत्न करना चाहिये, अन्यथा उनकी विद्यमानता का कोई महत्व नहीं रह जाता।

प्रशासनिक सुधार (Administrative Improvement)

किसी प्रशासनिक अभिकरण की स्थापना कुछ विशिष्ट हितों की सेवा, कुछ उद्देश्यों व लक्ष्यों की प्राप्ति तथा कुछ सेवाओं को संचालित करने के मन्तव्य से की जाती है। प्रत्येक प्रशासनिक को एक मुख्य चुनौती का अन्तर सामना करना पड़ता है क्या उसके अभिकरण का कार्य वर्तमान की अपेक्षा अधिक कार्य-कुशलता में सम्पन्न किया जा सकता है? उद्देश्य सदा लायत में कभी खाना, उत्पादन बढ़ाना तथा अभिकरण के योगदान का विस्तार करना होता है। प्रत्येक देश के लोक-प्रशासन के सम्मुख आज यह एक महत्वपूर्ण चुनौती है कि सीमित स्रोतों से अधिकतम लाभ किस प्रकार उठाया जाये तथा लोक सेवाओं का उत्पादन व उनका जनहित में योगदान कैसे बढ़ाया जाये। 1937 में अमरीकी राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति 'प्रशासनिक प्रबन्ध सम्बन्धी समिति' (Committee on Administrative Management) ने "प्रतिदिन, प्रति वर्ष तथा प्रत्येक परिस्थिति में लागत कम करने, सेवाएँ सुधारने तथा कार्य का स्तर ऊँचा उठाने के लिए" केन्द्रीय कार्यपालिका निर्देशन पर बल दिया था।¹

प्रशासनिक प्रबन्ध में निरन्तर सुधार की आवश्यकता को सबने महसूस किया है। इस प्रकार का सुधार लाने के लिए प्रशासनिक संगठनों के कार्यों का मूल्यांकन तथा उन पर पुनर्विचार करना आवश्यक है। अन्तर प्रशासनिक अभिकरणों के स्वरूप में साठनात्मक परिवर्तन अनिवार्य हो जाते हैं। कभी-कभी क्रिया प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं में संशोधन व ताल-मेल आवश्यक हो जाता है। कभी-कभी कर्मचारी वर्ग को अधिक कार्य कुशल बनाने के लिए विशेष लाभकारी प्रेरणाएँ (Incentives) देना भी अनिवार्य हो जाता है। प्रशासनिक सुधार के कार्य में तीन ऐसे चरण हैं जो परस्पर सम्बद्ध हैं (अ) प्रशासनिक संगठन में स्वरूप सम्बन्धी सुधार (ब) क्रिया-प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं में सुधार, तथा (स) प्रशासनिक अभिकरणों में काम कर रहे कर्मचारियों के उत्साह में निरन्तर वृद्धि।

प्रशासनिक सुधार लाना असम्भव होगा यदि कर्मचारी-वर्ग अपने कार्य से अनन्तुष्ट व अप्रसन्न होगी। ऐसी दशाएँ पैदा करने आवश्यक हैं जो कर्मचारी वर्ग

1 President's Committee on Administrative Management, Report with General Studies, Washington Government Printing Office, 1937, page 45

को मन्तोष तथा प्रमदता प्रदान कर मने जिससे वे अपने काम को तन-मन-धन से कर सकें। ऐसी दशाएँ होने पर उन्में उत्तरदायित्व की भावना भी आयेगी। इस प्रकार प्रशासनिक सुधार का अभिप्राय कार्य प्रणालियों तथा गणनात्मक स्वरूप में सुधार लाने मात्र में नहीं है। किसी भी देश के प्रशासनिक ढाँचे को सुधारने के लिए 'मान' (Man), जोकि प्रशासन की प्रेरणा शक्ति है, पर ध्यान देना अत्यावश्यक है।

प्रशासनिक सुधार के लिए समय-समय पर अनेक महत्वपूर्ण अध्ययन किए गये हैं। ये अध्ययन व्यक्तिगत रूप से विद्वानों या सरकार द्वारा किए गये हैं। हाल ही में इस प्रकार के अध्ययन सरकारों के क्षेत्र की अपेक्षा निजी औद्योगिक व व्यापारिक क्षेत्र में अधिक लोकप्रिय हुए हैं। बहुत से देशों की सरकारें अपने-अपने प्रशासनिक ढाँचों के विश्लेषणात्मक निरीक्षण के महत्त्व को स्वीकार कर रही हैं तथा प्रशासन में कार्य कुशलता तथा उत्पादन की समस्याओं का अध्ययन करने के लिए बहुत से अधिकरण स्थापित किए गये हैं।

वैज्ञानिक प्रबन्ध (Scientific Management)

प्रशासनिक सुधार के निम्नो भी अध्ययन में फ्रेडरिक टेलर (Frederick W Taylor) का नाम महत्वपूर्ण स्थान रखता है। उसने १९११ में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'वैज्ञानिक प्रबन्ध के सिद्धान्त' में अपने विचारों का प्रतिपादन किया था। उसने अपने अध्ययन का प्रारम्भ एक छोटे कारखाने (Shop) की समस्याओं के निरीक्षण में किया। उसने अपव्यय, मानिक तथा कर्मचारियों के पारस्परिक सापेक्ष उत्पादन के साधनों के अकार्यकुशल प्रयोग तथा नियोजन के अभाव के कारणों की जाँच की।^१ टेलर ने वैज्ञानिक प्रबन्ध के चार सिद्धान्त प्रतिपादित किए

(अ) पुराने पिस पिटे तरीकों के स्थान पर 'विज्ञान' का विकास ;

(ब) कर्मचारियों का वैज्ञानिक चुनाव तथा उनका प्रगतिशील प्रशिक्षण एवं विकास ,

(स) वैज्ञानिक तरीकों से चुने हुए कर्मचारियों तथा 'विज्ञान' में निष्कटता लाना , तथा

(द) प्रबन्धकर्त्ताओं तथा कर्मचारियों में कार्य का लगभग समान विभाजन।^२

1 For further studies on Taylor refer to H F Merrill (Ed), *Classics in Management*, N Y, American Management Association, 1960, A Lepawshy, *Administration*, N Y, A A Knopf, 1955 Harlow S. Person, "The Genius of Frederick W Taylor", *Advanced Management*, 1945, Vol, 10, Page 2

2 Merrill H F (Ed), *op cit*, page 94

सरकार में समय तथा क्रिया का अध्ययन (Time and Motion Studies in Government)

वैज्ञानिक प्रवन्ध के आन्दोलन ने समय व क्रिया अध्ययन' नामक एक अन्य आन्दोलन को जन्म दिया है। इस प्रकार के अध्ययन का उद्देश्य वस्तुओं के उत्पादन में समय की लागत को कम करना है। समय अध्ययन का उद्देश्य एक वस्तु के उत्पादन या एक गति विधि के लिए एक अधिकतम समय-सीमा निर्दिष्ट करना है। क्रिया अध्ययन का उद्देश्य एक 'कार्य' (Job) के लिए आवश्यक क्रियाओं की श्रुतता का अध्ययन करके 'प्रतापकारी' या 'गैर उत्पादक' क्रियाओं का उन्मूलन करना है।¹

'समय तथा क्रिया' अध्ययन सरकारी विभागों में लोकप्रिय नहीं हो पाये हैं परन्तु इन्हीं से उत्पत्ती 'कार्य सरलीकरण' (Work simplification) की प्रक्रियाएँ अब सरकारी क्षेत्र में भी लोक-प्रिय हो रही हैं।²

प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार (Improvement in Administrative Procedures)

प्रशासन में कार्य कुशलता की वृद्धि के लिए प्रशासनिक कार्य प्रणालियों में सुधार अत्यन्त आवश्यक है। बहुत सी कार्य प्रणालियाँ समयानुकूल न रहने के कारण अनुपयोगी साबित हो जाती हैं। किन्तु आदत के कारण प्रशासक-वर्ग उन्हें अप्रमत्त नहीं स्वीकृत करता। इसके फलस्वरूप समय का व्यर्थपन, काम में विलम्ब तथा लालचीता साही का जन्म होता है।³ कार्य-प्रणालियों का अविरत निरीक्षण प्रशासनिक सुधार के लिये आवश्यक है। सरकारी कार्य-प्रणालियों में व्यर्थ की पुनरावृत्ति बहुत होती है; औपचारिकताएँ भी उनमें बहुत होती हैं। इसलिए किसी भी लोक-सेवा के कार्य-

1 Refer to Allan H. Mogenssen, "Time and Motion Study", *Advanced Management*, VI (January-March 1941), page 28

2 For further attempts at such studies refer to the work of late Elton Mayo of Harvard University "Hawthorne Studies" are important in the field of administrative improvement. For further details refer to Dwight Waldo (Ed.), *Ideas and Issues in Public Administration*, pages 370-380

3 A writer has put it very well "Perhaps the strongest single impediment to management progress is the dead weight of tradition—the habit of doing things the way they have always been done. Habits are powerful and the habitual method may survive simply because we are used to it, not because it is the best method. The only way organizations can rid themselves of outmoded procedures, unnecessary operations and wasteful duplications of efforts is to subject every activity periodically to searching re-examination." F. M. Marx (Ed.) *Elements of Public Administration*, p. 428

स्तर में सुधार तथा उमकी लागत में नमी सरकारी विभागों की कार्य-प्रणालियों के सरलीकरण पर निर्भर करती है ।

विपणित के शब्दों में कार्य प्रणालियों का विस्तरेण करने वाले व्यक्ति को छ प्रश्नों को अपने सम्मुख रखना पड़ता है क्या-क्या गतिविधियाँ संचालित हो रही हैं ? ये कदम कबो वाछनीय हैं ? इस काम को कहाँ किया जाना चाहिए ? इसको कब प्रारम्भ करना चाहिए ? इसको किसे करना चाहिए ? इसको किस प्रकार करना चाहिए ?¹ इन प्रश्नों के उत्तर सर्वेक्षणों (Surveys), प्रश्नावलियाँ (Questionnaires) तथा व्यक्तिगत भेंटों (Interviews) से प्राप्त किये जा सकते हैं । कार्य का सरलीकरण कमचारियों में कार्य के उचित विभाजन पर निर्भर करता है । अगर कार्य-विभाजन अनुचित तथा अर्थज्ञानिक है और एक ही काम अनेक व्यक्तियों को करना पड़ रहा है तो इसके परिणामस्वरूप कमचारियों द्वारा काम का एक दूसरे पर टालना बढ़ जायेगा तथा उनका उत्तरदायित्व निश्चित करना कठिन हो जायेगा । कार्य-कुशलता लाने के लिए निम्न बातों पर ध्यान देकर अध्ययन न करना आवश्यक है : (अ) प्रशासन में फाइलें कैसे एक स्थान से दूसरे स्थान पर पहुँचती हैं ? (ब) देख-रेख (Supervision) की तकनीक तथा तरीका क्या है ? (स) कार्य के प्रवाह (Flow) में कितने तथा कौन-कौन से चरण निहित हैं ? (द) कार्यालय में मन्त्र-उपकरण तथा अन्य सामान लगाने का नमूना क्या है ? क्या कमचारियों में उचित कार्य वितरण है ? इस प्रकार कार्य प्रणालियों का विश्लेषण करने वाले व्यक्ति को एक प्रशासनिक संगठन के काम करने के सम्पूर्ण ढाँचा का विस्तार, गहनता तथा बारीकी से अध्ययन करना पड़ता है । सभी वह प्रशासनिक सुधार के लिये उपयोगी सुझाव दे सकता है ।

कमीकरणों के प्रयत्न में सुधार के लिए बहुत से तकनीकी तरीकों का प्रयोग किया जाता है । इनमें महत्वपूर्ण हैं, (अ) सर्वेक्षण, (ब) कार्य वितरण चार्ट, (ग) कार्य मापन (Work measurement), (द) प्रश्नावलियाँ, तथा (इ) व्यक्तिगत भेंट ।

एक प्रशासनिक संगठन के सर्वेक्षण में सम्बन्धित समस्याओं के बारे में सभी उपलब्ध तथ्य एकत्रित किये जाते हैं । ये तथ्य भेंटों, पर्यवेक्षणों (Observations) या कार्यालयों की फाइलों, अधिकारी दायित्वों का वर्णन करने वाली विभागीय पुस्तिकाओं तथा अन्य लिखित प्रपत्रों के अध्ययन द्वारा इकट्ठे किये जा सकते हैं । ये तथ्य तब संकलित तथा वर्गीकृत किये जाते हैं तथा इस प्रकार प्राप्त होन वाली नई जानकारी, निष्कर्षों तथा सिफारिशों के विषय में एक प्रतिवेदन तैयार किया जाता

1 Also refer to Marshall E. Dimock, 'Administrative Standards for Improving Naturalization Procedure, 37 American Political Science Review 81 February 1943 Also refer to *Governmental Administration* by James C. Charlesworth, N. Y., Harper Brothers, 1951, Chapters XVIII and XIX, pages 409-436

है। तब वह सम्बन्धित अधिकारियों को समर्पित किया जाता है। इसके बाद सर्वेक्षण कार्य के क्रियान्वन की भी जाँच की जाती है। इसका उद्देश्य यह पता लगाना होता है कि सर्वेक्षण की सिफारिशों पर क्या कदम उठाये गये हैं। कार्य-वितरण चार्ट का उद्देश्य एक प्रशासनिक इकाई के कर्मचारियों के सामूहिक तथा व्यक्तिगत कार्य का स्पष्ट चित्र प्रस्तुत करना होता है। कार्य विभाजन तथा कर्मचारियों के व्यक्तिगत योगदान का अध्ययन करने का उद्देश्य यह पता लगाना होता है कि कार्य-वितरण में कोई दोष तो नहीं है।

कार्य सुधार में इस्तेमाल की जाने वाली एक अन्य तकनीकी विधि का उद्देश्य कार्य उत्पादन तथा प्रयुक्त जनशक्ति (Man-power) के मध्य कुछ मापदण्डों (Standards) को स्थापित करना होता है। इसी को कार्यमापन की विधि कहते हैं। प्रयुक्त जन-शक्ति को दृष्टिगत रखकर कार्य उत्पादन का मापन (Measurement) किया जाता है। प्रमाणन में कार्य-कुशलता के मापन की यह एक अच्छी तकनीक है।¹

सारांश में, पिछले कुछ वर्षों में प्रशासनिक सुधार के कार्य में राबर्ट रॉचि जाग्रत हुई है। प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों के अध्ययन के लिए वैज्ञानिक विधियाँ विकसित की जा रही हैं। किन्तु प्रशासनिक सुधार की एक तकनीक हर स्थिति में सामग्री सिद्ध नहीं होती। ऐसी विधियों के प्रयोग में आवश्यकता है तथा अध्ययन के परिणामों की परीक्षा तथा पुनर्परीक्षा जारी रहनी चाहिये।

संगठन तथा प्रणालियाँ (Organisation and Methods)

किसी भी प्रशासकीय संगठन को, कुशल बनने के लिए, अपने सभी उपलब्ध साधनों का पूर्णरूप से उपयोग करना चाहिए और जहाँ तक भी सम्भव हो सके मानवीय प्रयत्न तथा शक्ति का किसी भी प्रकार का अपव्यय (Waste) तथा नुकसान नहीं होना चाहिए। सरकारी विभागों (Government Departments) के विरुद्ध की जाने वाली सामान्य आलोचनाएँ (Criticisms) ये हैं। लालफीताशाही (Red tapism) का प्रचलन, काम में देरी व कार्य-कुशलता एवं दक्षता का अभाव आदि। प्रशासन के अनेक कार्यक्रम तथा नीतियाँ विभागों के संचालन में कार्य-विधि सम्बन्धी दोषों के कारण धीरी की धीरी रह जाती हैं। अतः विभागीय कामों के संचालन की

1 For further details refer to John D. Mallett; *Management in the Public Service* : Chapter XI, Management Improvement, pages 253-276, Louis A. Allen. *Management and Organization* N. Y., Mc Graw-Hill Book Co., 1958, Chapter 17, Changing the Organization Structure, pages 273-307, Morstein Marx (Ed.), *Elements of Public Administration*, Chapter 20, Administrative Self-improvement, pages 448-477, Dimock, Dimock and Koeng, *Public Administration*, Chapter 25, Administrative Control, pages 425-445

कार्य विधि (Procedure) में सुधार होना चाहिए जिससे कि प्रशासन के कार्यों में गति तथा कुशलता बर्ध जा सके ।

संगठन तथा प्रणाली का कार्य (Organization and methods work) चालित सेवाओं की कार्य विधियों में सुधार का प्रयत्न करता है । संगठन तथा प्रणाली के कार्य को यह देखना होता है कि संगठन में मनुष्यों तथा सामग्रियों का समुचित उपयोग किया जा रहा है या नहीं । ओ० तथा एम० (O and M) प्रशासकीय ढाँचे का विश्लेषण करता है कार्य विधि सम्बन्धी दोषों व त्रुटियों का पता लगाता है और उनको दूर करने के लिए उपायों अथवा मापनों का सुभाव देता है । ओ० तथा एम० कार्यकर्ता (O and M workers) प्रशासकीय विश्लेषक (Analysts) होते हैं जिनका कार्य संगठन का अध्ययन करना तथा देरी और उत्पादकता व कार्य-कुशलता की कमी के कारणों की ओर गौरव करना होता है । ओ० तथा एम० को उपलब्ध कर्मिक बर्ग (Personnel) के सर्वोत्तम उपयोग के लिए उपायों का सुभाव देना होता है । ओ० तथा एम० का सरकार की सामान्य नीतियों से कोई सम्बन्ध नहीं होता । इसका सम्बन्ध तो उन उपायों तथा साधनों से होता है जिनके द्वारा सरकारी काम-काज कम लागत तथा कम श्रम (Labour) तथाकथित रूप से हो सके । अनुमानों पर ब्रिटिश प्रवर समिति (१९४७) (British Select Committee on Estimates) के शब्दों में, 'सिविल सेवा में ओ० तथा एम० का उद्देश्य सरकार के शासन-तन्त्र के संचालन में अधिकतम दक्षता लाना तथा संगठन की वैज्ञानिक प्रणालियों के निपुण उपयोग के द्वारा लागत तथा श्रम (Cost and labour) में रमी करना है ।' ओ० तथा एम० पूर्णतया परामर्शदात्री प्रवृत्ति का होता है । विभागीय प्रमुख द्वारा इसकी सलाह स्वीकार की भी जा सकती है और नहीं भी ।

भारत सरकार में संगठन तथा प्रणाली (ओ० तथा एम०)

(O & M in the Government of India) :

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात्, भारत के प्रशासन-तन्त्र पर कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की ऐसी समस्याओं से निपटने का भार पड़ा । भारत को अपनी बढ़ती हुई जनसंख्या के रहन-सहन के स्तर (Standard of living) में सुधार के विशाल कार्य में लगना पड़ा है । अतः आवश्यकता इस बात की है कि प्रशासन स्वयं को आर्थिक नियोजन (Economic planning) के कारण उत्पन्न होने वाली नवीन आवश्यकताओं के अनुकूल बना ल । प्रशासनिक कार्य-कुशलता अथवा दक्षता (Administrative efficiency) आज की सबसे बड़ी आवश्यकता में है । सन् १९४६ में, श्री एन० गोपाल कृष्णामी अध्यक्षता में 'सरकार की मशीनरी के पुनर्गठन' (Reorganisation of the Machinery of Government) पर अपने प्रतिवेदन (Report) में केन्द्र (Centre) में 'संगठन तथा प्रणाली सभाग' (O and M Division) के निर्माण की दलील दी । उन्होंने लिखा कि 'सरकार को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है वे स्थिर तथा अपरिवर्तनीय नहीं हैं । आगे तो

उनमें भूतकाल से भी अधिक तेजी से परिवर्तन होने की सम्भावनायें हैं, अतः 'प्रशासन के संगठन तथा प्रणालियों में भी तदनुकूल परिवर्तन करने ही पड़ेंगे।' श्री ए० डी० मोरवाला और पाल एच० एविलबी ने भी भारत में संगठन तथा प्रणाली (O and M) के निर्माण का सुझाव दिया। प्रथम पंचवर्षीय योजना में इसको काफी महत्व दिया गया। प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह व्यवस्था की गई कि घो० तथा एम० निम्नलिखित समस्याओं से अपना सम्बन्ध रखेगा—

(१) यह कार्यालयों की कार्यविधियों (Procedures) का अध्ययन करेगा और उनके सरलीकरण (Simplification) के लिए उपायों के सुझाव देगा। (२) यह कार्य होने वाली देरियों को दूर करने के लिए उपाय सुझायेगा। (३) यह अभिलेखों (Records) को सुरक्षित रखने की प्रणाली में सुधार करने के लिए सुझाव देगा। (४) यह काइलों के आवागमन की प्रणाली का अध्ययन करेगा। (५) यह उपयुक्त स्तरों (Appropriate levels) पर अधिवाधिव सत्ता एवं उत्तरदायित्व के हस्तांतरण के लिये उपाय सुझायेगा"।^१

कार्यक्रम की रूपरेखा^३

(Outline of Programme)

संगठन तथा प्रणाली सभाग (O and M Division) के निम्नलिखित उद्देश्य हैं—

(१) सरकार की सभी शाखाओं में प्रशासनिक कार्य-क्षमता की वृद्धि करने के लिए सूत्रबद्ध प्रयत्न करना और उसे कायम रखना।

(२) कार्य-क्षमता लाने के लिए अन्य किसी भी यन्त्र के ही समान, सरकारी शासनयन्त्र की ठीक प्रकार से रचना होनी चाहिए तथा उसे समुचित रीति से कार्य करना चाहिए। गतिशील तथा विकासोन्मुख परिस्थितियों में कार्य-कुशलता कायम रखने के लिए आवश्यक है कि यन्त्र की बार-बार जाँच-पड़ताल की जाए, उसकी पूर्णतः सफाई की जाए और यदि आवश्यक हो तो उसकी सरम्मत प्रयत्न पुनः रचना भी की जाए। कल्याणकारी राज्य के विचार की दिशा में आगे बढ़ने की स्थिति में तो ऐसी सावधानी तथा जागरूकता अत्यन्त आवश्यक है।

(३) प्रशासनिक व्यवहार में, यह समाज किये जाने वाले कार्य की प्रवृत्ति तथा मात्रा, कार्य की गति (Speed) तथा कोटि (Quality) की धोर तथा अनेक ऐसे तत्वों की ओर, जो कि इनको प्रभावित करते हैं, निरन्तर ध्यान दिये जाने की माँग करता है, जैसे कि निर्णय प्रयत्न या कार्य के लिए उत्तरदायी व्यक्तियों की संख्या, क्लिप्त तथा उनके पारस्परिक सम्बन्ध, कार्य का प्रवाह, कार्य का भार, कार्यविधियों का सरलीकरण तथा वैज्ञानिकीकरण, समय व धन बचाने वाली तकनीकें (Techniques) तथा संगठन आदि।

1 P 35

2 प्रथम पंचवर्षीय योजना, पृष्ठ १२२-१२३

3 Outline Programme and Circulars etc. issued during 1954-55, pp. c 1-2

(४) केन्द्र सरकार जैसे विद्यालय तथा निविधि संगठन में, इस दिशा में मुख्य प्रयत्न संगठन के सभी अंगों का ही करना होगा। दृष्टान्त के कार्य-कुशलता (Optimum efficiency) तक तक नहीं लार्दे जा सकती अथवा कायम नहीं रक्की जा सकती जब तक कि प्रत्येक मन्त्रालय (Ministry), विभाग (Department) तथा चालित अभिवरण (Operating agency) अपनी निजी 'संगठन तथा प्रणाली की इकाई (O and M Unit) की व्यवस्था करने के लिए पर्याप्त दक्षि तथा आन्तरिक क्षमता का निर्माण कर ल। 'कन्द्रीय संगठन तथा प्रणाली सभाग' का मुख्य काय ता यह हागा कि वह उन्ह नतृत्व प्रदान करे, धांग बढ़ाय और सरकारी प्रयत्न द्वारा, ओ० तथा एम० कार्य म मूचना, अनुभव तथा क्षमता के एर मामान्य काय का निर्माण करे।

(५) धन प्रारम्भ म, प्रत्येक मन्त्रालय तथा विभाग में यह कहा जाएगा कि यह धन निजी 'स्थापना व ओ० तथा एम० कार्य' (Establishment and O and M Work) का धार समानने के लिए एक अधिकारी नियुक्त करे (जा कि मन्त्रालय उपमन्त्रि व स्तर का होना चाहिए)। ये अधिकारी परस्पर एक दूसरे के और संगठन तथा प्रणाली सभाग' के निर्देशक (Director) के निकट सम्पर्क म रख जायेंगे। साथ ही साथ एक अध्ययन मण्डली (Study group) तथा प्रगतिशील एवं प्रायोगिक विद्यापीठ अथवा कार्यवाहियों की सम्पन्न करने के लिए एक कार्य मापक दल का निर्माण करेंगे। प्रत्येक विद्या के निश्चित तथा भीमित उद्देश्य हाग। इस प्रकार की जाने वाली विद्यापीठ अथवा कार्यवाहियों की सम्पूर्ण गृहलता 'ओ० तथा एम० कार्य' म केवल प्रगतिशील ही प्रदान नहीं करेगी अपितु उसस कार्य-कुशलता लाभ की दिशा में ठोस प्रगति भी होगी।

(६) प्रथम कार्यवाही के रूप म प्रत्येक 'ओ० तथा एम० अधिकारी' से कहा जाएगा कि वह अपने निजी मन्त्रालय/विभाग में अनुभाग (Section) छट ले और कार्य-सम्पादन की गति तथा कौटि (Quality) में दोषों की छानबीन करने के लिये उमका पूर्ण रूप से निरीक्षण करे। फिर प्रत्येक अधिकारी अपने-अपने निरीक्षण सम्बन्धी विचारों का विवरण सम्पूर्ण मण्डली के पास भेजेगा। इस प्रकार मूचनाओं के आदान-प्रदान के पन्तस्पर्क पहले निरीक्षण में निगाह में चूक जाने वाले दोष भी अच्छी प्रकार प्रकाश में आ जायेंगे।

(७) यह हो सकता है कि कार्य-सम्पादन तथा उसकी गति में पाये जाने वाले धनेक दोष प्रचलित संगठन तथा कार्यविधियों (Procedures) की कमियों के कारण न हा बल्कि केवल सम्बन्धित कर्मचारियों की इस समझना के कारण हो कि उन्होंने कार्य उम प्रकार नहीं किया जिस प्रकार कि वह होना चाहिए था। ओ० तथा एम० अधिकारी प्रचलित संगठन तथा कार्यविधि में कोई नाटकीय परिवर्तन विय बिना सर्वप्रथम कार्य-सम्पादन की गति में सुधार करने के लिये उपाय तथा साधनों के सुझाव देंगे। इन सुझावों पर मण्डली (Group) द्वारा भी विचार विमर्श

किया जायेगा। फिर जो सुझाव 'संगठन तथा प्रशासनी सभाग' (O and M Division) द्वारा अनुमोदित कर दिये जायेंगे उन्हें उन अनुभागों (Sections) में, जिनमें कि सर्वप्रथम दोष पाये गये थे, मार्गदर्शक प्रयोजनाओं (Pilot projects) के रूप में लागू कर दिया जायेगा। बाद में, उनके परिणामों पर फिर विचार किया जायेगा और फलीभूत सिद्ध होने वाले सुझावों को बैसे ही दोषों से युक्त अन्य अनुभागों तथा शाखाओं में लागू कर दिया जायेगा।

(८) इस कार्यवाही के बीच प्रत्येक 'ओ० तथा एम० अधिकारी' (O and M Officer) जाने तथा जाने वाली अन्तर्विभागीय निर्देशों अथवा हवालों (References) की गणना तथा सूक्ष्म-परीक्षण करेगा। इससे सभी सम्बन्धित अधिकारियों को उन हेरिफों का ज्ञान होगा जोकि वर्तमान में आवश्यकता से अधिक तथा व्यर्थ के हवालों के आवागमन के कारण उत्पन्न होती हैं।

(९) पृथक्-पृथक् अनुभागों (Sections) की कार्य प्रणाली के अध्ययन से, ओ० तथा एम० अधिकारियों को सम्पूर्ण रूप में मन्त्रालय/विभाग की ही कार्य-प्रणाली का आलोचनात्मक परीक्षण करने का अवसर प्राप्त होगा। इससे कार्य-सम्पादन की गति तथा किस्म में पाये जाने वाले वे दोष प्रकट हो सकते हैं जोकि संगठन तथा उसकी प्रणालियों की कमियों के कारण उत्पन्न हो जाते हैं और विशेषकर, पत्र-व्यवहार की व्यवस्था, फाइलिंग की पद्धति, तथा कर्मियों का आवागमन आदि के कारण। इससे यह बात भी प्रकाश में आ सकती है कि एकरूपता (Uniformity) के लक्ष्यों की प्राप्ति के प्रयत्न में हमने उन लक्ष्यों को भी छोड़ दिया जो कि उस समय प्राप्त होते जबकि पृथक्-पृथक् मन्त्रालयों को यह अनुमति दे दी जाती है कि वे अपने-अपने संगठन तथा कार्यविधियों में अपने निजी कार्यों तथा आवश्यकताओं के अनुरूप हेर-फेर कर सकते हैं। ओ० तथा एम० अधिकारियों से यह कहा जायेगा कि वे सुधारात्मक उपायों के सुझाव दें। बाद में फिर मण्डली (Group) तथा ओ० तथा एम० सभाग द्वारा इन पर विचार-विमर्श किया जायेगा और उपर्युक्त पाये जाने वाले मार्गदर्शक प्रयोगों को व्यवस्थित कर लिया जायेगा।

(१०) सरकार के संगठन तथा कार्यविधि (Organisation and Procedure) को सम्पूर्ण रूप में प्रभावित करने वाले बड़े-बड़े मसले, जैसे कि उत्तरदायित्व और सत्ता का विस्तार किये बिना समन्वय कायम करना, अन्तर्विभागीय विवादों का निबटारा, और प्रत्येक मन्त्रालय के अन्तर्गत वित्त (Finance), कार्मिक-वर्ग (Personnel) तथा पूर्ति (Supply) के मामलों में आन्तरिक शक्ति तथा सत्ता वृद्धि करना आदि, केन्द्रीय ओ० तथा एम० सभाग (Central O and M Division) द्वारा साथ ही साथ अपने हाथ में लिये जायेंगे।

(११) प्रत्येक स्तर पर ओ० तथा एम० अधिकारियों को संगठन तथा प्रशासनी सभाग (O and M Division) के निर्देशक तथा स्टॉफ का पूर्ण सहयोग तथा मार्गदर्शन प्राप्त होगा और उनको अपने साधनों के साथ टिप्पणियों (Notes) का मिलान

करने के अनेक अवसर भी प्राप्त होंगे। इसने गाय ही गाय, उन्हें अपने निजी सचिवों (Secretaries) के पूर्ण सहयोग तथा विश्वास (Confidence) की भी आवश्यकता होगी। अधिक कार्य-कुशलता प्राप्त करने का आन्दोलन केवल तभी सफल हो सकता है जबकि उसका संचालन गद्युक्त एवं गठराशितापूर्ण प्रयत्नों द्वारा किया जायेगा और सभी मन्त्रालयों (Ministries) में सभी पदक्रम के स्टाफ को सुभाव देने के लिए प्रोत्साहन दिया जायेगा तथा उनकी पूर्ण मद्दत भी प्रदान किया जायगा। जो अधिकारी विशिष्ट योग्यता का प्रदर्शन करेंगे उन्हें चुन लिया जायेगा और उनको ओ० तथा एम० कार्य में और अधिक प्रशिक्षण देने के अवसर प्रदान किए जायेंगे जिससे कि इस क्षेत्र में ज्ञान तथा अनुभव के भण्डार का निर्माण हो सके।

मंत्रि परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat) में मार्च १९५४ में केन्द्रीय संगठन तथा प्रणाली मभाग की स्थापना की गई थी, किन्तु प्रत्येक मन्त्रालय विभाग में यह प्रणाली की गई थी, कि वह स्वयं ही 'संगठन तथा प्रणाली कार्य' (O and M Work) में आन्तरिक दक्षता का विकास करे। केन्द्रीय संगठन तथा प्रणाली मभाग का कार्य तो "इस दिशा में नेतृत्व प्रदान करना, समन्वय कायम करना तथा ज्ञान एवं अनुभव के एक सामान्य कोष का निर्माण करना था।"

‘भारत में ‘संगठन तथा प्रणाली’ संगठन’

(Organisation of O & M in India) :

संगठन तथा प्रणाली (ओ० तथा एम०) का एक निर्देशक (Director) होता है जो कि भारत सरकार के स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) तथा स्वराष्ट्र मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) में संयुक्त सचिव (Joint Secretary) के रूप में भी कार्य करता है। निर्देशक की सहायता के लिए एक उप-निर्देशक (Deputy Director) तथा एक अन्य अधिकारी होता है जिसे "निर्देशक का सहायक" (Assistant to the Director) कहा जाता है। निर्देशक मन्त्रालयों के अनौपचारिक (Informal) दौरे करता है और उनमें अपनाई जाने वाली कार्य-विधि का अध्ययन करता है। वह छोटे-मोटे मामलों के सम्बन्ध में तो मौके पर (On the spot) ही परामर्श दे सकता है। संगठन तथा प्रणाली कार्य (O and M Work) विभिन्न मन्त्रालयों तथा विभागों (Departments) में स्थापित की गई संगठन तथा प्रणाली इकाइयों (कोष्ठों) (O and M Units cells) द्वारा संचालित किया जाता है। 'संगठन तथा प्रणाली इकाई' उप-सचिव (Deputy Secretary) के पदक्रम के एक अधिकारी के कार्यभार के अन्तर्गत अपना काम करती है। यह अधिकारी अपने अन्य कर्तव्यों के साथ ही साथ ओ० तथा एम० अधिकारी के रूप में भी कार्य करता है। सन् १९५७-५८ के अन्त तक ओ० तथा एम० कोष्ठों (O and M Cells) की संख्या बढ़कर ६० तक पहुँच गई थी। सन् १९५७ में कुछ ऐसी विशिष्ट समस्याओं को जल्द पड़ताल करने के लिए, जिनकी पेचीदगियों के कारण

उनके विस्तृत परीक्षण की आवश्यकता थी, एक विशेष कार्योधिकारी (Officer on special duty) की नियुक्ति की गई थी। सगठन तथा प्रणाली सभाग का निर्देशक समय-समय पर विभिन्न मन्त्रालयों अथवा विभागों के ओ० तथा एन० अधिकारियों की संयुक्त बैठकों (Meetings) का आयोजन करके उनके साथ विचारों तथा अनुभवों का आदान-प्रदान करता है। ओ० तथा एन० सभाग का उपनिर्देशक विभिन्न मन्त्रालयों अथवा विभागों के प्रनीपचारिक दौरे करता है तथा इस बात का पता लगाने के लिए, कि निर्धारित कार्यविधियों का कहां तक पालन किया जा रहा है, जहाँ-तहाँ आकस्मिक देखभाल व जाच-पड़ताल करता है और ओ० तथा एन० कार्य से सम्बन्धित अनेक समस्याओं के बारे में परामर्श देता है।

सगठन तथा प्रणाली सभाग ने सन १९५४-५५ के अपने प्रतिवेदन (Report) में अपने कार्यों की योजना की रूपरेखा बनाई। इसके उद्देश्य ये हैं

(१) सभी सम्बन्धित विभागों, कार्यालयों तथा मन्त्रालयों को उनमें पाई जाने वाली कुशलताओं तथा उनके सुधार की आवश्यकता एवं क्षेत्र के बारे में सचेत करना।

(२) काम को निबटाने से सम्बन्धित तथ्यों (Facts) का पता लगाना तथा यह देखना है कि वास्तव में गलती क्या है और कहाँ है, काम में देरी होने के कारणों की स्तानबीन करना और यह देखना कि वे कौन से तत्व हैं जो कि काम में कुशलता व दक्षता लाने में बाधक बनते हैं।

(३) सुधार के लिए समुचित उपाय बताना तथा उन्हें क्रियान्वित करना।

ओ० तथा एन० द्वारा भारत सरकार के कार्यालयों के कार्यों की प्रणालियों का अध्ययन किये जाने से यह प्रकट हुआ कि भारतीय प्रशासन में वास्तविक दोष सगठन के पारण नहीं है बल्कि प्रचलित रीतियों के अनुसार समुचित रूप से काम करने में असफल रहने के कारण है। इसके प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन (Report) में कहा गया कि “सम्पूर्ण रूप से, असफलता प्रचलित सगठन तथा कार्यविधियों के कारण इतनी नहीं है बल्कि प्रचलित व्यवस्था के अनुसार जिस प्रकार कार्य होना चाहिये उस प्रकार से कार्य करने में सभी के सफल न हो सकने के कारण है।” यह निष्कर्ष किसी एक मन्त्रालय का सम्पूर्ण रूप में परीक्षण करने के उपरान्त नहीं निकाला गया है बल्कि पृथक्-पृथक् प्रत्येक अनुभाग (Section) के उस निरीक्षण द्वारा इस निष्कर्ष पर पहुँच गया है जो कि यह देखने के लिए किया गया था कि प्रचलित कार्यविधि (Existing procedure) का बुद्धिमत्ता तथा परिश्रम के साथ अनुसरण किया जा रहा है या नहीं और कार्य की गति तथा क्रिय में पाये जाने वाले दोषों का मूल स्रोत कहाँ है।”^१

प्रो० तथा एम० के अध्ययनों के द्वारा निम्नलिखित महत्वपूर्ण दोष प्रकाश में आये हैं —

(१) निर्धारित कार्यविधि तथा अनुदेशों (Instructions) का पालन न होना ।

(२) नियतकालीन निरीक्षणों का तथा उससे परिणामस्वरूप प्रभावपूर्ण नियन्त्रण का अभाव ।

(३) टाइप करने में तथा केन्द्रीय रजिस्ट्रियों के प्रेषण में देरियाँ तथा पिछड़ा हुआ काम (Arrears) ।

(४) मन्त्रालयों तथा सहायक कार्यालयों (Attached offices) में टिप्पणों लेखन (Noting) की पुनरावृत्ति तथा कार्यालयों में देरियाँ (Delays) ।

(५) समाप्त रिये जाने योग्य अन्तर्विभागीय निर्देश प्रेषण हवाले ।

(६) समय-सूचियों (Time-schedule) का पालन न होना, यहाँ तक कि बजट अनुमानों जैसे मामलों में भी ।

(७) लेखा कार्यालयों (Accountant offices) में देरियाँ ।

(८) चतुर्थ थ्रेडी के कर्मचारियों द्वारा बागडोरों के ले जाने में देरियाँ ।

(९) चतुर्थ थ्रेडी के कर्मचारियों के वेतन क्रम का परिपालन न होना ।

(१०) आवश्यक सुविधाओं, समुचित स्थान तथा उपयुक्त कार्य की दशाओं का अभाव ।

(११) टाइप राइटर्स, स्टेशनरी और अन्य सामग्री का अभाव ।

प्रो० तथा एम० इन कमियों की ओर सम्बन्धित मन्त्रालयों प्रेषण विभागों का ध्यान दिलाता है और वे उन्हें दूर करने का प्रयत्न करते हैं ।

विशिष्ट पुनर्गठन इकाई

(Special Re-organisation Unit) :

सन् १९५२ में एक 'विशिष्ट पुनर्गठन इकाई' की स्थापना की गई थी जिसका कार्य था मन्त्रालयों की कर्मचारी-वर्ग की आवश्यकताओं पर पुनर्विचार करना तथा कार्यकुशलता व मितव्ययता लाने के लिए उनमें आवश्यक परिवर्तनों की सिफारिश करना । जाव पड़ताल के लिए कार्य के अध्ययन की तकनीक अपनाई गई है जिसमें निम्न बातें सम्मिलित हैं—

(क) संगठनात्मक ढाँचे का, सत्ता के हस्तांतरण व नियन्त्रण के क्षेत्र आदि का अध्ययन ।

(ख) कार्यवाहियों का विश्लेषण (Analysis) ।

(ग) जहाँ भी सम्भव हो, काम के सरलीकरण (Simplification) तथा प्रमाणीकरण (Standardization) का कार्यक्रम ।

(घ) कार्य-सम्पादन के स्तरों का विकास और उसी के अनुसार कर्मचारी-वर्ग की आवश्यकताओं में वृद्धि। यह इकाई अपना एक अनुसंधान विभाग भी रखती है और ओ० तथा एम० सभाग के एनिप्ल्ट सहयोग से कार्य करती है।

निष्कर्ष

(Conclusion) :

भारत में ओ० तथा एम० अभी अपने संघर्ष में है अतः उसकी प्रभावपूर्णता के विषय में कुछ भी कहना अभी जल्दबाजी करना है। कुछ थोड़े से वर्षों में किसी भी प्रशासकीय यन्त्र का पूर्णतः सुदृढीकरण तथा पुनर्गठन नहीं हो सकता। किन्तु एक तथ्य की ओर अवश्य सकेत किया जा सकता है कि भारत में ओ० तथा एम० अपनी अधिकांश शक्तियों, कार्य की विधियों अथवा प्रणालियों पर ही केन्द्रित रहता है और संगठन की ओर कम ध्यान देता है। इसको समस्या के प्रति विस्तृत दृष्टिकोण अपनाना चाहिये और अपने आपको केवल कार्य की प्रणालियों (Methods of work) से ही नहीं बल्कि प्रशासकीय संगठन से भी सम्बन्धित रखना चाहिये। श्री एस० बी० बापट ने ओ० तथा एम० के कार्यों की इन चारों में व्याख्या की है। "सामान्य भाषा में इसका उद्देश्य है बुद्धिमत्तापूर्ण तथा आलोचनात्मक दृष्टि से केवल इस बात की ओर ही ध्यान नहीं देना कि क्या किया गया है बल्कि इस पर भी कि यह कैसे किया गया है और समय, भ्रम व द्रव्य के रूप में किस कीमत में किया गया है ; प्रशासन यन्त्र की रचना तथा इसके कार्य-संचालन की प्रक्रियाओं (Working processes) की ओर भी ध्यान देना, केवल उसके परिणाम की ओर ही नहीं।"¹

सबसे अधिक महत्वपूर्ण संगठनात्मक मामला, जिस पर भारत में तत्काल ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है, सत्ता के सौंपने की समस्या का है। भारतीय प्रशासन ऊपर की ओर भारी है। कोई भी अधिकारी अपने अधीनस्थों (Subordinates) को सत्ता सौंपना नहीं चाहता। अतः यह समझना बड़ा कठिन है कि कोई भी प्रशासन विशेषकर भारतीय प्रशासन, सत्ता तथा उत्तरदायित्व के समुचित हस्तान्तरण अथवा प्रत्यायोजन (Delegation) के बिना कैसे कुशलतापूर्वक कार्य कर सकता है। संगठन तथा प्रणाली सभाग को अपना अधिक से अधिक ध्यान सत्ता के सौंपने तथा बालपीठावाही के दोषों की ओर देना चाहिए जो कि भारत में सबसे बड़ी संगठन तथा कार्यविधि सम्बन्धी बुरादया है।²

¹ S B Bapat First Director of the Central O & M Division, in Indian Journal of Public Administration Delhi Vol 1, No 1 Jan - March 1955, page, 61

² Also refer to S B Bapat "O & M in the Government of India," Indian Journal of Public Administration New Delhi Jan - March 1955, Annual Reports of O & M Division, S P Atiyar O & M in the Government of India, Indian Journal of Political Science Oct Dec, 1959, pp 358-70, A Avasthi 'A New Perspective for 'O & M' The Indian Journal of Public Administration Vol V, N 4 Oct - Dec 1959 pp 421-441

भारत में नियोजन तथा योजना आयोग (Planning and Planning Commission in India)

प्राज्ञ का युग नियोजन का युग है। नियोजन मनुष्य की सभी गतिविधियों, व्यक्तिगत व सामाजिक, को एक सर्वव्यापी नियोजता है। प्रश्न उठता है नियोजन क्या है ? साधारण भाषा में नियोजन का अर्थ है उचित रीति से, सावध विचार कर पग उठाना। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ है यह तय करना कि क्या कार्य किया जाये और कैसे किया जाये। फेयल के अनुसार नियोजन का अर्थ है 'पूर्व दृष्टि' (Pre-vision), इस से अभिप्राय आम की ओर देखना है जिससे वह स्पष्ट बना चल जाय कि क्या-क्या काम किया जाना है। प्रत्येक वह क्रिया नियोजन क्रिया (Planned activity) कहलाती है जो दूरदर्शिता, विचार-विमर्श तथा उद्देश्यों एवं उनकी प्राप्ति हेतु प्रयुक्त होने वाले साधनों की स्पष्टता पर आधारित हो। नियोजन से आशय किसी भी काम का करने से पूर्व निर्णय पर पहुँचना है, वजाय इसके कि काम हो चुकने के बाद पुनर्विचार तथा भूल-मुधार किया जाये।¹ किसी भी सामूहिक क्रिया (Group action) में नियोजन का अर्थ है व्यक्तिगत तथा समुच्चय प्रयत्नों का इस प्रकार बुद्धिमत्ता तथा दूरदर्शिता से निर्देशन तथा नियमन (Regulation) कि जिससे प्राप्त होने वाला सम्पूर्ण प्रसिक्ल करने की अपेक्षा अधिक तथा श्रेष्ठ हो। नियोजन भावी कामों के लिये एक सुदृढ़ आधार बनाने की प्रक्रिया है। यह इस बात का एक सुस्पष्टीकृत अध्ययन है कि वर्तमान घटनाओं का भविष्य के लिये क्या महत्व है, भविष्य में किन-किन सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति करनी होगी तथा वर्तमान समय में भविष्य की समस्याओं की सरल बनाने के लिये क्या-क्या प्रबन्ध किये जा सकते हैं। नियोजन में वर्तमान को दृष्टिगत रखते हुए भविष्य के विषय में सोचना आवश्यक है। दूसरे शब्दों में नियोजन कदम उठाने के लिये आवश्यक तैयारी का नाम है।²

1 According to Urwick "Planning is fundamentally an intellectual process, a mental predisposition to do things in an orderly way, to think before acting, and to act in the light of facts rather than of guesses. It is the antithesis of the gambling, the speculative tendency" L. Urwick, *The Elements of Administration*, Harper and Brothers, N Y., 1943, Page 33

2 M. John D. Muleist observes "Planning is the process of determining the objectives of administrative effort and of devising the means calculated to achieve them. Planning is preparation for action. The word 'planning, in (counted)

प्रत्येक ऐसे व्यक्ति को, जो नियोजन कार्य में सलग्न है, बहुत से मोटे-मोटे काम करने पड़ते हैं। नियोजन में पथग पग है लक्ष्यो व उद्देश्यों का निर्धारण। किसी अज्ञात वस्तु का नियोजन नहीं किया जा सकता। यदि उद्देश्य या ध्येय ही स्पष्ट नहीं है तो नियोजन किस बात का? इसलिये प्रथम चरण में तो यह तय करना है कि किया क्या जाना है, अन्तिम उद्देश्य तथा लक्ष्य क्या है? जब यह निश्चित हो जाये तो दूसरा चरण आता है। वह यह तय करना है कि निर्धारित लक्ष्यो तथा उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये साधन कौन से प्रयुक्त किये जायें, कार्य किस प्रकार किया जाये। इस प्रश्न का उत्तर सोचने के लिये उपलब्ध साधनो तथा स्रोतो का मूल्यांकन करना पड़ता है। वित्त, मानवीय शक्ति (Man power) तथा निपुणता (Skill) के रूप में उपलब्ध साधनो को दृष्टिगत रखकर काम को कर्मचारी-बर्ग में बांटना होता है। वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये कार्यविधिया तथा प्रक्रियाएं करनी पड़ती हैं। कर्मचारियों के कर्तव्यों तथा दायित्वो की स्पष्ट परिभाषा करनी पड़ती है। नियोजन की प्रक्रिया लक्ष्यो तथा साधनो के निर्धारण के साथ ही समाप्त नहीं हो जाती। कार्य की प्रगति की जांच तथा उसका मूल्यांकन करना भी आवश्यक है, यह देखने के लिये कि नियोजन से वांछित फल प्राप्त भी हो रहे हैं कि नहीं। अतः प्राप्तियों को मापन के लिये माप करन वाले साधनो (Yard-sticks) का निर्माण तथा विकास करना होता है। इस प्रकार की मापन-क्रिया (Evaluation) नियोजन के दोषो, यदि कोई हैं, की ओर ध्यान अर्पित करती है तथा गुणात्मक व मात्रात्मक (Qualitative and quantitative) श्रेष्ठता की प्राप्ति के लिये सबको प्रेरित करती है। इसके अनतिरिक्त नियोजन सुपरिवर्तनशील, प्रगतिशील तथा परिस्थितियों के अनुकूल बनने योग्य होना चाहिये। अन्यथा नियोजन का मूल उद्देश्य ही समाप्त हो जायेगा। मूल्यांकन या मापन-क्रिया भावी संशोधनो तथा परिवर्तनो को दिशा निर्धारित करने के लिये आवश्यक है। नियोजन में नये नये अनुभवो के अनुसार परिवर्तन के निम्न स्थान होना चाहिये। इसलिये मूल्यांकन नियोजन प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण चरण है। सेक्लर हडसन (Seckler Hudson) ने मुख्यव्यस्तिन नियोजन के निम्न छ चरण बताये हैं—

(१) यथासम्भव समस्याओं की सोच-विचार कर व्याख्या तथा उनका क्षेत्र निर्धारण ;

and of itself is 'neutral', it implies no particular set of goals and no one special type of procedure, dictatorial or otherwise. Planning is simply the endeavour to apply foresight to human activity, planning anticipates desired results and prepares the steps necessary for their realization." *Management in the Public Service* page 55, also refer to his another volume. *The Process and Organization of Government Planning*, N. Y. : Columbia University Press, 1947. F. W. Taylor in *The Principles of Scientific Management* (N. Y. Harper, 1916) refers to the importance of Planning in Management, page 26

युग में समुक्त राष्ट्र सघ (U N O) की बहुत सी संस्थाएँ तथा विशिष्ट अभिकरण (Agencies) अन्तर्राष्ट्रीय नियोजन में सलमन हैं। नियोजन का दूसरा महत्वपूर्ण बिन्दु बिबादग्रस्त प्रकार आर्थिक नियोजन है। आर्थिक विकास के नियोजन से अभिप्राय है राज्य द्वारा राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का निर्देशन तथा नियमन (Regulation)। उत्पादन की वृद्धि तथा उत्तम वितरण व्यवस्था की आवश्यकताओं को देखते हुये राष्ट्रीय आर्थिक नियोजन आवश्यक हो गया है क्योंकि अनेक क्षेत्रों में द्रुत-गति से आर्थिक विकास तथा धन के श्रेष्ठतर वितरण के लिये राज्य का हस्तक्षेप अब उचित सिद्ध हो गया है। बहुत से राष्ट्र अपने सीमिन तथा कठिनता से उपलब्ध होने वाले स्रोतों का अधिकधिक लाभ उठाने के लिये धन आर्थिक नियोजन का आश्रय ले रहे हैं। एक तीसरे किस्म का नियोजन नगर नियोजन (City planning) कहलाता है। यह आगकल सर्वत्र लोकप्रिय हो रहा है। तीव्र विस्तार तथा बढ़ती हुई जनसंख्या को देखते हुए यह आवश्यक हो गया है कि नगरों का सुखविपूर्ण तथा स्वस्थ नियोजन हो। इस प्रकार के नियोजन का उद्देश्य शिक्षा, स्वास्थ्य, व्यवसाय तथा मनोरंजन की आवश्यकताओं के अनुकूल नगरों में सड़कों, बालियों, चिकित्सालयों, दफ्तारों, मकानों तथा अन्य सामंजसिक भवनों का निर्माण करना है।

नियोजन का चौथा प्रकार प्रशासनिक या प्रशासकीय नियोजन है। यह वह साधन है जिसका प्रयोग प्रशासक-वर्ग अपनी कार्यक्रमों के निर्माण के लिए पिछले अनुभवों को दृष्टिगत रखते हुए करता है। प्रत्येक सरकारी संगठन में क्रियाओं का समुचित रूप से नियोजन किया जाता है तथा संगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए कार्यविधियों तथा कार्यपद्धतियों का निर्धारण किया जाता है। कोई प्रशासन उस समय तक कार्यकुशल नहीं हो सकता जब तक कि वह अपनी क्रियाओं एवं गतिविधियों का नियोजन नहीं करता। प्रशासकीय नियोजन अनुसंधान तथा तथ्यों की खोज पर आधारित होता है। तथ्यों एवं आकड़ों के संग्रह के पश्चात् कार्यों की योजना तैयार की जाती है तथा उद्देश्यों की पूर्ति के लिये सर्वश्रेष्ठ विधियाँ अपनाई जाती हैं। रॉबर्ट मोसेस (Robert Moses) के अनुसार, "किसी भी प्रशासक की परीक्षा इस बात से होती है कि वह अपने कार्यों के सभी परिणामों पर विचार करता है या नहीं।" नियोजन सभी परिणामों को स्पष्ट कर देता है। निर्धारित उद्देश्यों को दृष्टिगत रखते हुए उन परिणामों का मूल्यांकन किया जा सकता है।

लोक प्रशासन में 'नीति नियोजन' तथा 'कार्यक्रम नियोजन' में भेद किया जाता है। नीति नियोजन (Policy Planning) में प्रशासनिक गतिविधियों के लिए मोटे रूप में कुछ सामान्य उद्देश्य तथा लक्ष्य निर्धारित कर दिये जाते हैं। लोक प्रशासन की गतिविधियों की विषय वस्तु तथा उनका क्षेत्र नीति नियोजन में निर्धारित किया जाता है। नीति नियोजन का कार्य व्यवस्थापिका तथा मुख्य कार्यपालिका का होता है। निस्सन्देह प्रशासक-वर्ग की नीति निर्धारण में हिस्सा नेता है किन्तु नीति की मोटी-मोटी रूपरेखा राजनीतिज्ञों द्वारा व्यवस्थापिका या कार्यपालिका में निर्धारित

होते हैं। दूसरी ओर कार्यक्रम नियोजन का अर्थ है निर्धारित नीति के आधार पर क्रियामो को तय करना। दूसरे शब्दों में कार्यक्रम का अर्थ हम प्रश्न पर ध्यान देना है। सामाजिक नीति में निहित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए कौन-कौनसे विविष्ट कदम उठाए जाने चाहिये ?¹ ताकि नीति के श्रेष्ठतम क्रियान्वन के लिए प्रशासक-वर्ग को आवश्यक कदमों के विषय में सोचना तथा उनका नियोजन करना पड़ता है।

भारत में आर्थिक नियोजन (Economic Planning in India)

स्वाधीनता प्राप्ति के पश्चात् भारत की राष्ट्रीय सरकार का प्रथम कार्य देश में निर्धनता तथा विपन्नता की स्थिति दूर करना एवं उन करोड़ों व्यक्तियों का जीवन-स्तर सुधारन के लिए प्रयत्न करना रहा है जो असहाय जीवन व्यतीत करने के अभ्यस्त हो चुके थे। निर्धनता, बेरोजगारी तथा भुखमरी की समस्याओं का सामना करने के लिए आर्थिक नियोजन का मार्ग अपनाया गया है। इससे पूर्व बिस्व में आर्थिक नियोजन को तर्कानुसारवादो (Totalitarian) देशों की विशेषता के रूप में ही देखा था। माघारणतया जोगा का यह विश्वास था—और यह दुर्भाग्य का विषय था— कि आर्थिक नियोजन में जनता के जीवन का संनीकरण प्रशासनिक केन्द्रीय-करण तथा व्यक्तिगत स्वाधीनता का घनाय घनिवार्य रूप से निहित है। यह धारणा बत गई थी कि जोर-दबाव तथा बलपूर्वक नियन्त्रण के बिना आर्थिक नियोजन किया ही नहीं जा सकता। सावजन्य, इस धारणा के समर्थकों के अनुसार, इस कार्य के लिए अनुपयुक्त है क्योंकि यह सहमति पर आधारित होता है तथा इसमें तर्क-वितर्क एवं प्रोत्साहन का प्रयोग किया जाता है।

भारत ही बिस्व का एक ऐसा महत्वपूर्ण देश है जिसने सर्वप्रथम लोकतन्त्र तथा व्यक्तिगत स्वाधीनता युक्त नियोजन के आधार पर अपनी धर्म-व्यवस्था के पुन-र्र्धार का बीड़ा उठाया है। यह एक नयी चुनौती तथा ऐसा प्रयोग है कि इसकी सफलता-असफलता पर न केवल भारत में बल्कि सम्पूर्ण एशिया तथा अफ्रीका में लोकतन्त्र का भविष्य टिका हुआ है। भारत इस समय लोकतन्त्रीय नियोजन में सलग्न है तथा इसके परिणामों पर ही भारत के आर्थिक सुधार तथा सामाजिक एवं भौतिक पुनर्निर्माण के लिए क्रिये जा रहे प्रयासों की सफलता-असफलता निर्भर है। भारतीय राजनीति के एक विद्वान् पर्यवेक्षक के अनुसार, “भारत सरकार की आर्थिक योजनाओं की सफलता-असफलता केवल ४० करोड़ व्यक्तियों के लिए ही जीवन-मरण का प्रश्न नहीं है बल्कि यह बात धर्म-विकसित संसार के प्रत्येक भाग में लोगों के दिमागों में उत्पन्न होने वाले इस प्रश्न के निरुपेक्षित उत्तर के रूप में व्यापक स्तर पर स्वीकार की जावेगी कि क्या तीव्र आर्थिक विकास के एक साधन के रूप में साम्यवाद का कोई व्यावहारिक विकल्प (Alternative) है ? भारत इस समय लोकतन्त्रीय

नियोजन के एक ऐसे प्रयोग में सफल है जिसका व्यापक भावी महत्व है। अतः जो यह विश्वास करते हैं या भविष्य में जिनके ऐसा विश्वास करने की सम्भावना है कि साम्यवाद ही प्रगति का एकमात्र साधन नहीं है या जो ये सोचते हैं कि तीव्र आर्थिक विकास के लिए साम्यवाद जो कौमत्त माँगता है वह बहुत अधिक है वे सब भारत की पञ्चवर्षीय योजनाओं की ओर उतनी ही आशाभरी दृष्टियों से देख रहे हैं जितनी आशा से उनमें से कुछ व्यक्ति गुदोत्तरकाल की रूसी योजनाओं की ओर देखा करते थे।¹

भारत में लोकतन्त्र का भविष्य तभी उज्जवल होगा जब यहाँ से निर्धनता, बीमारी, अज्ञान तथा निरक्षरता जैसे कासे धम्बे दूर होंगे। लोकतन्त्र को भारत में स्वतन्त्रता, समानता, न्याय तथा भावृत्त के आधार पर एक नये समाज का निर्माण करना है।

भारत में आर्थिक नियोजन के निम्न उद्देश्य हैं—

“मूल उद्देश्य लोकतन्त्रीय तथा कल्याणकारी कार्यविधियों द्वारा तीव्र गति से प्रगति करना है।” उपरोक्त मूल उद्देश्य की दृष्टिगत रखकर निम्न मुख्य उद्देश्य निर्धारित किये गये—

(१) राष्ट्रीय आय में इतनी वृद्धि करना जिससे देश का जीवन-स्तर ऊँचा उठ सके।

(२) मूल तथा भारी उद्योगों के विकास पर विशेष बल देते हुए देश का तीव्र गति से औद्योगीकरण,

(३) रोजगार सम्बन्धी सुविधाओं एवं सेवाओं का विस्तार, तथा

(४) आय और धन की विषमताओं का निराकरण तथा आर्थिक शक्ति का पहले से अधिक समान वितरण।

ये सब उद्देश्य परस्पर सम्बद्ध हैं तथा इनको प्राप्ति एक सन्तुलित ढंग से ही की जा सकती है।

रहन-सहन का निम्न या स्थिर स्तर, बेरोजगारी तथा कम रोजगारी तथा कुछ सीमा तक मौसत एवं अधिकतम आमदनियों में अन्तर, ये सब एक कृषि-प्रधान अर्थ-व्यवस्था के आधारभूत अल्प-विकास के लक्षण हैं। तीव्र औद्योगीकरण तथा अर्थ-व्यवस्था को विविधपूर्ण बनाना (Diversification) ऐसी परिस्थितियों में विकास के प्रमुख ध्येय होने चाहिये।² तृतीय पञ्चवर्षीय योजना इस तर्क पर बल देती है। इसके मुख्य उद्देश्य हैं (अ) नियोजित विकास, (ब) समाजवाद की दिशा में प्रगति,

1 A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London, 1959, page 147.

2 Approach to the Second Five Year Plan Objects and Techniques, Second Five Year Plan, Government of India—Planning Commission, 1959, page II.

(स) सबको समान अवसर प्रदान करने की व्यवस्था, (द) आर्थिक शक्ति का समान वितरण, (ड) ग्रामशक्तियों में तीव्र विषमताओं का उन्मूलन तथा, (य) आर्थिक एवं सामाजिक एकीकरण। योजना में कहा गया है "इस प्रकार स्वाधीनता प्राप्ति के समय से ही भारत के आर्थिक विकास का मार्ग दो प्रमुख उद्देश्यों ने निर्देशित किया है—सोवतन्त्रीय साधनों द्वारा तीव्र गति से विस्तृत होने वाली एक वैज्ञानिक दृष्टि से प्रगतिशील अर्थ-व्यवस्था का निर्माण तथा एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था की स्थापना जो सबके हित के लिए समान अवसरों के प्रबन्ध एवं न्याय पर आधारित हो।"¹

भारत में आर्थिक नियोजन के उद्देश्यों के अध्ययन के पश्चात् अब योजना निर्माण, उसके क्रियान्वन तथा मूल्यांकन की प्रक्रियाओं का विवेचन लाभप्रद होगा।

योजना निर्माण . (Plan Formulation)

भारत में योजना आयोग

(Planning Commission in India)

१५ मार्च, १९५० को केन्द्रीय मन्त्री परिषद के एक प्रस्ताव में कहा गया था "आवश्यक आर्थिक तत्वों के निष्पक्ष विस्तरेण तथा सोनों की सावधानीपूर्ण जाब पर आधारित व्यापक नियोजन अब अनिवार्य हो गया है।" इसी प्रस्ताव के अन्तर्गत भारत में एक नियोजन आयोग की स्थापना की गई जिसे भारत के "स्रोतों का सर्वाधिक प्रभावशाली तथा सन्तुलित उपयोग करने के लिए" योजना निर्माण तथा क्रियान्वन की दृष्टि से दायित्व सौंपा गया। १९५६ में नियोगी समिति ने सिफारिश की थी कि आर्थिक नियोजन के कार्य की प्रवृत्ति ही ऐसी है कि "एक ऐसे एकीकृत, शक्तिशाली तथा मन्त्रि परिषद के प्रति अत्यन्त रूप से उत्तरदायी समूह की केन्द्र में स्थापना आवश्यक है जो भारत के आर्थिक पुनर्निर्माण के सम्पूर्ण क्षेत्र पर दक्षिण होकर स्थायी रूप से कार्य कर सके।"

आयोग ने १८ मार्च १९५० से कार्य करना प्रारम्भ किया। सौंपे गये दायित्व के अन्तर्गत भारत सरकार के योजना आयोग को निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करने हैं

(१) देश के भौतिक, पूंजीगत तथा मानवीय (तकनीकी दृष्टि से कुशल कर्म-चारियों सहित) साधनों का सर्वेक्षण करना और इस बात का पता लगाना कि देश की आवश्यकताओं को देखते हुए यदि इनमें से कुछ साधन कम हैं तो उनमें जैसे वृद्धि की जा सकती है,

(२) देश के समस्त साधनों का प्रभावशाली तथा सन्तुलित उपयोग करने के लिए एक योजना का निर्माण करना,

¹ Third Five Year Plan Government of India—Planning Commission, 1961, page 4. For details refer to Chapter I, Objectives of Planned Development, pages 1—19

(३) प्राथमिकताओं (Priorities) का निश्चय करने के पश्चात् योजना के संचालन चरणों (Stages) का निर्धारण करना तथा प्रत्येक चरण के कार्य की पूर्ति के लिए साधनों के उचित बटवारे का सुझाव देना ,

(४) आर्थिक विकास में बाधक बनने वाले कारणों व तत्वों को इंगित करना तथा देश की सामाजिक व राजनीतिक स्थिति को दृष्टिगत रखते हुए ऐसी दशाओं का निर्धारण करना जो योजना के सफल संचालन के लिए आवश्यक हो ,

(५) एक ऐसे प्रशासनिक ढांचे की प्रवृत्ति का निर्धारण करना जो योजना के सभी क्षेत्रों के प्रत्येक चरण के कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करने के लिए आवश्यक हो ,

(६) योजना के प्रत्येक चरण के संचालन काल में समय-समय पर उसकी प्रगति का मूल्यांकन करना और ऐसे उपायों एवं नीति सम्बन्धी सुझावों की सिफारिश करना जो ऐसे मूल्यांकन के फलस्वरूप आवश्यक प्रतीत हुए हों , तथा

(७) ऐसी अन्तरिम अथवा सहायक सिफारिशें प्रस्तुत करना जो कि प्रपक्षित आर्थिक परिस्थितियों, चासू नीतियों, उपायों एवं विकास कार्यक्रमों की दृष्टि से उपयुक्त हो , अथवा वे ऐसी दृष्टिगत समस्याओं के सूक्ष्म विवेचन की दृष्टि से उपयुक्त हो, जोकि केन्द्रीय अथवा राज्य सरकारों द्वारा परामर्श के लिए उसको इस लिए सौंपी गई हो कि जिससे वे अपने कर्तव्यों को सुविधा के साथ पूरा कर सकें ।

योजना आयोग एक प्रकार की परामर्शदात्री समिति ही है । १५ मार्च १९५० का वह प्रस्ताव जिसके अन्तर्गत योजना आयोग की स्थापना की गई थी इस संगठन को मुख्यतः परामर्श सम्बन्धी कार्य ही प्रदान करता है

(अ) अपनी सिफारिशों की रचना करते समय योजना आयोग केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के मन्त्रालयों से परामर्श तथा सहयोग करेगा ,

(ब) आयोग अपनी सिफारिशें मन्त्रि परिषद् को प्रस्तुत करेगा , तथा

(स) इन सिफारिशों पर निर्णय लेना तथा उन्हें क्रियान्वित करना केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों का दायित्व होगा ।”

योजना आयोग का स्वरूप तथा मन्त्रिपरिषद् से इसका सम्बन्ध

(Composition of the Commission and its Relation to the Cabinet)

योजना आयोग की रचना करते समय इस उद्देश्य को सामने रखा गया था कि आयोग तथा मन्त्रिपरिषद् में निकटतम सम्बन्ध हो । प्रधान मन्त्री आयोग के अध्यक्ष हैं तथा कैबिनेट स्तर के तीन अन्य मन्त्रीयण, अर्थात् प्रतिरक्षा मन्त्री, वित्त-मन्त्री तथा नियोजन मन्त्री इसके सदस्य हैं । योजना आयोग में चार या पाँच सदस्य

एम होन हैं जो अपना सम्पूर्ण समय इसी के कार्यों में व्यतीत करते हैं। ये पूर्णकालीन (Whole time) सदस्य कहलाते हैं। पूर्णकालीन सदस्यों को आर्थिक मामलों का प्रशासन के क्षेत्र में अपनी विनिष्ट क्षमता के आधार पर नियुक्त किया जाता है या तो सदस्यों के लिए कोई औपचारिक योग्यताएँ निर्धारित नहीं की गई हैं। उनकी नियुक्ति करने समय विभिन्न क्षेत्रों में उनके सांबन्धित कार्यों तथा अनुभव पर विशेष ध्यान दिया जाता है।

आयोग के सभी सदस्य एक निवाय (Body) के रूप में कार्य करते हैं किन्तु सुविधा के लिए प्रत्येक सदस्य को एक या एक से अधिक विषयों का वर्त्तावर्त्ता बना दिया जाता है। वह अपने विषय में समस्याओं के अध्ययन तथा अनुसंधान को निर्देशित करता है। पूर्णकालीन सदस्यों में निम्नलिखित महत्वपूर्ण विषय विचारित किए गये हैं

(अ) प्राङ्गिक श्रोत (सिचाई, बिजुत शक्ति, बाँसला, तेल इत्यादि), (ब) हृषि तथा सामुदायिक विकास, (ग) उद्योग, रेल सेवाएँ, परिवहन तथा संचार। (द) सामाजिक सेवाएँ—शिक्षा स्वास्थ्य, इत्यादि।

वित्तमन्त्री याजना आयोग के आर्थिक समान (Economic Division) में निवृत्तन सम्पत्ति रखता है। वित्त मन्त्रालय तथा योजना आयोग का आर्थिक परामर्शदाता (Economic Advisor) एक ही व्यक्ति होता है। योजना आयोग के कार्यों के लिए नियोजन मन्त्री सहाय तथा मन्त्रिपरिषद् के प्रति उत्तरदायी होता है।

क्या मन्त्रियों का योजना का सदस्य बनाना उचित है? इस प्रश्न पर काफी विवाद हो चुका है और मतभेद तीव्र हैं। कुछ व्यक्तियों के अनुसार योजना आयोग एक पूर्णतया स्वतन्त्र गणकन ज्ञाना चाहिए। इसका कार्य देश की प्रमुख आर्थिक समस्याओं पर सरकार का परामर्श देना है। इसलिए इसके सदस्य क्षमता प्राप्त व्यक्ति होना चाहिये तथा उन्हें स्वतन्त्र किन्तु सशुक्त रूप से कार्य करने का अधिकार मिलना चाहिए। प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों को आयोग का सदस्य बनाना अवाञ्छनीय है। जैसा प्रोफेसर डी० आर० गाडगिल ने कहा है, "योजना आयोग द्वारा अपने प्रमुख कार्यों की उपेक्षा का एक महत्वपूर्ण कारण यह भी है कि यह एक विमल शक्ति गणकन बन गया है तथा इसके सदस्यों में भी मन्त्रियों की भाँति शक्ति व सरक्षण का प्रयोग तथा प्रदर्शन करने की एक स्वाभाविक इच्छा है। इसी कारण आयोग गतिविधियों का अनेक असम्बद्ध क्षेत्रों तक अनावश्यक विस्तार कर दिया गया है। आयोग के अपने निर्धारित मार्ग से हटकर बलत मार्ग पर चलने की प्रवृत्ति को इस तथ्य से और भी सहायता मिली है कि स्वयं प्रधानमन्त्री तथा वित्तमन्त्री इसके सदस्य हैं। योजना आयोग तथा उसके निष्कर्षों पर इन कारण एक अस्वाभाविक विस्म की प्रतिष्ठा एवं महत्व रखा गया है। इस स्थिति में केवल तभी सुधार किया जा सकता है जब कि योजना आयोग को केवल वही कार्य सौंपे जायें जो प्रारम्भ में

उसके लिए नियम किये गये थे और आयोग को इन योग्य बनाया जाये कि वह उन्हें सम्पन्न कर सके।”¹

समय की अनुमान समिति (Estimates Committee) भी ऐसा ही मन व्यक्त कर चुकी है : “जहाँ नियोजन आयोग के प्रारम्भिक चरणों में प्रधानमंत्री का इनके साथ सम्बन्ध होना आवश्यक था तथा जहाँ यह सही है कि जब भी प्रधान मंत्री को नियोजन को सफल बनाने के लिए आयोग का मार्ग निर्देशित करना होगा वहाँ यह प्रश्न भी विचारणीय है कि क्या प्रधानमंत्री के लिए आयोग के साथ करना औपचारिक सम्बन्ध बनाये रखना निम्नलिखित अनिवार्य है ? इस प्रकार इस प्रश्न पर भी विचार करना होगा कि केन्द्रीय सरकार के वित्तमन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों का आयोग के साथ निरन्तर औपचारिक सम्बन्ध बनाये रखना कहां तक उचित है। आयोग के साथ मन्त्रियों के सम्पर्क का मुख्य रूप आचार पर उचित ठहराया जाता है कि इन्होंने मन्त्रालयों के साथ निकट मगर तथा ताल-मेल बनाये रखते एवं मजाल-मराबिरा करने में मुविधा रहनी है। किन्तु ऐसा तो इन प्रकार की व्यवस्था द्वारा भी किया जा सकता है कि जब भी आयोग की बैठक में किसी मंत्री से सम्बन्धित विषय पर विचार होना हो तो उन मंत्री को बैठक में उपस्थित होने का निमन्त्रणा दे दिया जाये। मन्त्रि-परिषद के साथ सम्बन्ध तथा ताल-मेल इस प्रकार भी बचाने का सफल है कि जब भी मन्त्रि-परिषद की बैठक में आयोग में सम्बन्धित कोई मामला निवारणीय हो तो आयोग का एक प्रतिनिधि उन बैठक में उपस्थित हो।”²

यह शिक्षाएँ की जाती हैं कि योजना आयोग के साथ मन्त्रियों के औपचारिक सम्बन्धों ने इसको एक ‘सुपर-मन्त्रि-परिषद’ (Super-Cabinet) बना दिया है। किन्तु मन्त्रियों का आयोग के साथ सम्बन्धित होना अनिवार्य तथा आयोग के मध्य समन्वयना या ताल-मेल के लिए आवश्यक है। इनके अनिवार्य मन्त्रि-मण्डल योजना के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी है। क्रियान्वयन उसी स्थिति में सच्चा हो सकता है जब मन्त्रि-मण्डल के सदस्य भी आयोग के विचार विवेचन तथा निर्णयों में भाग लें।³

1 D. R. Gadgil, *Indian Planning and the Planning and Commission*, Harold Laski Institute of Political Science, Ahmedabad, India, 1953, pages 27-28. Also refer to P. P. Agarwal, ‘The Planning Commission’, *Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, October-December 1957, pages 333-345.

2 Estimates Committee, 1957-59, Twentyfirst Report (Second Lok Sabha) Planning Commission, Para 21.

3 V. T. Krishnamachari rightly observes, “Experience in the last ten years has shown that the connection of the Prime Minister and the Finance Minister with the Commission is facilitating continuous contact between the Cabinet and the Commission on important matters of policy and smooth working with the Ministries. There is also no doubt about the need for a Minister to answer questions in Parliament on planning and to assist the Prime Minister in debates on subjects relating to planning.” *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, New Delhi, 1962, page 57.

जहाँ तब आयोग की प्रक्रियाओं एवं कार्यविधियों का प्रश्न है, इनके सब सदस्य एक निवार्य के रूप में कार्य करने हैं। सब नीति सम्बन्धी प्रश्न सम्पूर्ण आयोग व सम्मुख प्रस्तुत किये जाते हैं। सम्पूर्ण आयोग के सम्मुख प्रस्तुत होने वाले मामलों में पंचवर्षीय योजनाओं का निर्धारण तथा उनकी प्रगति, वार्षिक योजनाओं का निर्धारण, योजनाओं में संशोधन तथा अनुसूचन एवं ऐसे प्रश्न सम्मिलित हैं जिनके पल-स्पर्श योजना सम्बन्धी नीतियाँ में परिवर्तन आवश्यक हो जाय। रिगी केन्द्रीय-मन्त्रालय या राज्य सरकार के माध्यम से महत्वपूर्ण मतभेद के मामले आयोग के निम्नी दो सदस्यों में मतभेद के मामले तथा वे सब प्रश्न जो आयोग के आन्तरिक संगठन या क्रिया-प्रणालियों में सम्बन्धित हैं सम्पूर्ण आयोग के सम्मुख प्रस्तुत किये जाते हैं। मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) के सदस्य याजना आयोग की बैठकों में उपस्थित रहते हैं तथा आयोग के सदस्यों का मन्त्रि-परिषद् की बैठकों में अपना मत व्यक्त करने के लिए आमन्त्रित किया जाता है। योजना आयोग, मन्त्रालयों, मन्त्रि-परिषद् तथा मन्त्रि-परिषद् की समितियों में परस्पर अविरल सम्पर्क बना रहता है। मन्त्रि-परिषद् का सचिव ही आयोग का सचिव होता है। आयोगपूर्ण गतिविधिता बरतता है तथा मन्त्रि-परिषद् के साथ मतभेद उठने की दशा में उन्हें सार्वजनिक रूप से व्यक्त नहीं करना।

याजना आयोग के तीन प्रमुख सम्भाग (Divisions) हैं — कार्यक्रम परामर्श-दातागण (Programme Advisors), सामान्य सचिवालय (General Secretariat) तथा तकनीकी सचिवालय (Technical Secretariat)। इसकी तीन महत्वपूर्ण समितियाँ भी हैं अनुसंधान कार्यक्रम समिति (Research Programme Committee), कार्यक्रम मूल्यांकन समिति (Programme Evaluation Committee) तथा योजना उपक्रम समिति (Committee on plan projects)। कार्यक्रम परामर्शदातागण क्षेत्र अध्ययन (Field study) तथा विभिन्न गतिविधियों एवं उपक्रमों के पर्यवेक्षण तथा उनके क्रियान्वयन की प्रगति के विषय में योजना आयोग की सहायता देते हैं। सामान्य सचिवालय तथा तकनीकी सचिवालय आयोग की आन्तरिक संचालन क्रियाओं में सम्बन्धित हैं। अनुसंधान कार्यक्रम समिति सामाजिक तथा आर्थिक विकास की समस्याओं पर शोध-कार्य भ्रालित करती है। कार्यक्रम मूल्यांकन समिति सामुदायिक विकास आन्दोलन के अन्तर्गत किये जा रहे कार्य का मूल्यांकन करती है। याजना उपक्रम समिति महत्वपूर्ण योजना उपक्रमों के कार्य की जाच करती है जिसमें प्रयुक्ततम कार्यकुशलता एवं मितव्ययता की प्राप्ति की जा सके। अब यहाँ भारतीय नियोजन की निर्धारण, क्रियान्वयन तथा मूल्यांकन क्रियाओं का अध्ययन करना उपयुक्त होगा।

1 For further details refer to V T Krishnamachari *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, Delhi, 1962 especially Chapters III, pages 49—68, IV, V, VI, VII, pages 69—113. The Indian Journal of public Administration July—September 1961, Vol VII No 3, Special No—Planning in India 'Planning Machinery in India', S R. Sen, pages 215—235

योजना-निर्धारण (Plan Formulation)

योजना आयोग का मुख्य दायित्व सम्पूर्ण देश के लिए योजनाओं का निर्धारण करना है। योजनाओं के क्रियान्वन का दायित्व मुख्यतः केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के प्रशासकीय मंत्रालयों पर है। सरकार द्वारा विकास कार्यों का दायित्व सम्भालने तथा नियोजन का मार्ग अपनाने के फलस्वरूप विभागों तथा मंत्रालयों में नियोजन कोषों (Planning cells), राज्यों में नियोजन विभागों तथा परामर्शदात्री सस्थाओं एवं केन्द्र में योजना आयोग तथा इसके विभिन्न निकायों (जिनका ऊपर उल्लेख किया गया है) की स्थापना हुई है। भारत में नियोजन सम्बन्धी यन्त्र उपकरण निम्न लिखित हैं— केन्द्र में योजना आयोग तथा इसके विभिन्न निकाय जिनका कार्य योजना सम्बन्धी अनुसन्धान कार्य संचालित करना, उपक्रमों की प्रगति की देख-रेख करना तथा उनका मूल्यांकन करना इत्यादि है। राज्यों में नियोजन सम्बन्धी यन्त्र-उपकरण निम्नलिखित हैं —

(अ) साधारणतया मुख्य-मन्त्री के आधीन मन्त्री-परिषद की एक समिति होती है जिसका कार्य उच्चस्तरीय निर्देशन तथा मार्ग-प्रदर्शन करना होता है।

(ब) प्रशासकीय स्तर पर विभिन्न विभागों के कार्यों में समायोजन पैदा करने के लिए प्रत्येक राज्य में एक विकास परिषद (State Development Council) होती है जिसमें सभी विभागों के सचिव सदस्य होते हैं तथा जिसका अध्यक्ष साधारण-तया मुख्य सचिव होता है।

(स) एक योजना विभाग या विकास आयुक्त (Development Commissioner) होता है जिसका कार्य नियोजन में समन्वय स्थापित करना तथा जिला कार्य-क्रमों के क्रियान्वन की देख-रेख करना होता है।

(द) राज्य में नियोजन बोर्डों (Planning Boards) की भी व्यवस्था है। ये बोर्ड गैर सरकारी (Non-official) परामर्शदाता निकाय का कार्य करते हैं।

(इ) जिलाधीन, खण्ड विकास अधिकारी (B D O), पंचायत समिति, ग्राम पंचायत तथा कुछ तकनीकी अधिकारी विभिन्न स्तरों पर योजना के क्रियान्वन में सहयोग देते हैं। हाल ही के एक सुझाव के अनुसार राज्यों में भी पृथक् रूप से योजना आयोगों की स्थापना पर विचार हो रहा है।

इस समय योजना आयोग का मुख्य कार्य नीतियाँ निर्धारित करना, लक्ष्य निश्चित करना एवं वित्तीय स्रोतों तथा मुख्य उपक्रमों के विषय में निर्णय करना है। योजना निर्माण की प्रक्रिया कुछ इस प्रकार है— योजना आयोग सर्वप्रथम पंचवर्षीय योजना सम्बन्धी एक संक्षिप्त प्रपत्र (Memorandum) तैयार करता है तथा उसे केन्द्रीय सरकार एवं 'राष्ट्रीय विकास परिषद' (जिसके सब राज्यों के मुख्य मन्त्रीयण

सदस्य होते हैं, वे सम्मुख प्रस्तुत करता है। इन दो सस्याओं द्वारा मक्षिप्त प्राप्ति स्वीकृत हो जाने पर, आयोग योजना का एक प्रारूप (Draft) तैयार करता है जिसमें प्रस्तावित योजना के मुख्य उद्देश्यों, लक्ष्यों इत्यादि का उल्लेख किया जाता है। इस प्रारूप पर संसद, जनता तथा समाचार-पत्र इत्यादि विचार करते हैं। योजना आयोग राज्यों से प्रारूप पर विस्तृत विचार विमर्श करता है। राज्य सरकारें प्रारूप में उल्लिखित लक्ष्यों के अनुकूल अपनी-अपनी योजनाएँ तैयार करती हैं। इन योजनाओं में आवश्यक बाट द्वाट तथा संशोधन करके योजना आयोग उन्हें एक एकीकृत अन्तिम योजना का रूप देता है। परिणाम यह है कि काफी सीमा तक योजना निर्माण का कार्य केन्द्रीकृत (Centralized) हो गया है।

राष्ट्रीय विकास परिषद

(National Development Council)

योजना सम्बन्धी मामलों में केन्द्र तथा राज्यों के मध्य समन्वयन (Coordination) की स्थापना के लिए राष्ट्रीय विकास परिषद नामक एक महत्वपूर्ण संगठन की रचना की गई है। इसकी स्थापना के मुख्य उद्देश्य थे (अ) योजना की सहायता के लिए राष्ट्र के स्रोतों तथा परिश्रम का मुहूर्त करना तथा उनका संचालन (Mobilization) करना, (ब) सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में समरूप (Common) आर्थिक नीतियों के प्रपनान को प्रोत्साहित करना, तथा (स) देश के सभी भागों के तीव्र तथा सन्तुलित विकास के लिए प्रयास करना। परिषद के मुख्य कार्य हैं (अ) राष्ट्रीय योजना की प्रगति पर समय-समय पर विचार करना, (ब) राष्ट्रीय विकास को प्रभावित करने वाली आर्थिक तथा सामाजिक नीतियों सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार करना, तथा (स) राष्ट्रीय योजना में निर्धारित लक्ष्यों व उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सुझाव देना। साथ ही परिषद का यह भी कार्य है कि यह योजना के क्रियान्वयन में जनता का सक्रिय सहयोग प्राप्त करने, प्रशासकीय सेवाओं की कार्य कुशलता में वृद्धि करने, अल्पविकसित प्रदेशों एवं समाज के पिछड़े वर्गों की पूर्णतः प्रगति तथा राष्ट्रीय विकास के लिए सम्पूर्ण जनता के समान वित्तियन द्वारा स्रोतों के निर्माण पर सुझाव दे।

राष्ट्रीय विकास परिषद में राज्यों के मुख्य मंत्रियों की सदस्यता तथा योजना आयोग द्वारा निर्धारित कार्यक्रमों पर उनकी स्वीकृति के कारण योजना को राज्यों की ओर से एक प्रकार की पूर्व स्वीकृति (Prior-sanction) प्राप्त हो जाती है। इस परिषद ने भी एक 'सर्वोपरि कैबिनेट' (Super Cabinet) की स्थापना प्राप्त कर ली है। इसके उच्च स्तर के कारण इसके परामर्श को केन्द्रीय तथा राज्य सरकारें सर्वाधिक महत्व प्रदान करती हैं। परिषद ने योजनाओं को एक सच्चा राष्ट्रीय स्वरूप प्रदान किया है तथा योजनाओं के निर्धारण में "ट्रिटीकोण" की एकरूपता एवं

सर्वसम्मति पैदा की है। परिषद के सदस्य सत्तापारो नीति निर्माता हैं, उनके मत की योजना आयोग या केबिनेट किसी भी स्थिति में अवहेलना नहीं कर सकते।¹

योजना का क्रियान्वन तथा आर्थिक नियोजन के अन्तर्निहित परिणाम

(Implementation of Plan and Administrative Implications of Economic Planning)

योजना के निर्माण के बाद उसके क्रियान्वन की जिम्मेदारी केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के प्रशासकीय विभागों पर आती है। सर्वश्रेष्ठ से सर्वश्रेष्ठ योजना भी निरर्थक है, यदि उसे उचित रूप से क्रियान्वित न किया जा सकता हो। "योजना में सर्वाधिक बल क्रियान्वन, व्यावहारिक परिणाम प्राप्त करने में गति एवं पूर्णता तथा अधिकतम उत्पादन, रोजगार व मानवीय स्रोतों के विकास के लिए पर्याप्त परिस्थितियाँ पैदा करने पर होना चाहिये।"²

भारत में योजना क्रियान्वन से सम्बन्धित प्रथम समस्या केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के बीच समायोजन स्थापित करने की है। इस सम्बन्ध में तृतीय पंचवर्षीय योजना में स्पष्ट रूप से कहा गया है "योजना को अनेक स्तरों पर क्रियान्वित किया जाना है—राष्ट्रीय, राज्य, जिला, खण्ड तथा ग्राम स्तर पर, पृथक् पृथक् रूप से। प्रत्येक स्तर पर, सम्बन्धित कार्यों को दृष्टिगत रखते हुए विभिन्न प्रकार के अभिकरणों (Agencies) में पारस्परिक सहयोग का होना आवश्यक है तथा उनमें योजना के एवं उनकी प्राप्ति के लिए प्रयुक्त होने वाले साधनों का भी ज्ञान होना चाहिये। संघीय आधार पर संगठित एवं विस्तृत तथा विविधतापूर्ण टाचे में बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करता है कि विभिन्न स्तरों में परस्पर तथा किसी एक स्तर पर विभिन्न अभिकरणों में संचार (Communications) की व्यवस्था कैसी है।"³

आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप भारतीय प्रशासनिक यन्त्र की एक सन्निचाली एवं महत्वपूर्ण चुनौती मिली है। स्वतन्त्र भारत के लोकप्रशासन की गतिविधियों का क्षेत्र तथा उसके दायित्वों का बोझ प्रतिवर्ष तीव्र गति से बढ़ रहा है। प्रथम, द्वितीय तथा तृतीय पंचवर्षीय योजनाओं में भारत के प्रशासनिक यन्त्र के नवीन दायित्वों पर विशेष बल दिया गया है।⁴

1 For further details refer to M. Brecher, *Nehru: A political Biography*, London, Oxford University Press, 1959, page 521. H. M. Patel, Review Section of the I. J. P. A., October, 1959, page 460. A. P. Jain, *Food Problem and the N. D. C. Times of India*, May 6, 1959.

2 Third Five Year Plan, Government of India—Planning Commission 1961, page 14.

3 *Ibid.*, page 276.

4 First five Year plan observed. "In all directions the pace of development will depend largely upon the quality of Public administration, the efficiency with which it works and the cooperation which it evokes, First Five

योजना व क्रियान्वन के सम्बन्ध में अक्सर भारत में अमर्याद व्यवस्था किया गया है। योजना के क्रियान्वन के दौरान उपस्थित होने वाली कठिनाइयों के लिये प्रशासनिक असमर्थता, विलम्ब, अकार्यकुशलता तथा दोषपूर्ण कार्य-प्रणालियाँ, आदि कारण जिम्मेदार ठहराये गये हैं। मुख्य दोष निम्नलिखित हैं (अ) क्रियान्वन की मन्द गति, (ब) समय सीमा Time (schedules) का उल्लंघन एवं राबे में वृद्धि, (ग) उचित स्तर तथा अनुभव वात प्रशिक्षित कर्मचारी-वर्ग का अभाव, (द) अद्य-व्यवस्था के परस्पर सम्बद्ध क्षेत्रों (Sectors) में विस्तृत समायोजन का अभाव, तथा (इ) समाज व व्यापक समर्थन व सहयोग की प्राप्ति में असमर्थता। इन कारणों पर विचार प्राप्त करने के लिए नई कार्य-प्रणालियाँ तथा प्रक्रियाएँ बनानी आवश्यक है जिससे देश का प्रशासनिक व्यवस्थापक नियोजन की बुनौती का सामना कर सके।¹

भारत की तीनों योजनाओं में जोष-प्रशमन के सगठन तथा प्रबन्ध प्रक्रियाओं में सुधार व सुभाव दिए जा चुके हैं। इन योजनाओं में प्रशासन की व्यवस्था तथा कार्य विधियों के निरन्तर अध्ययन पर विशेष बल दिया गया है। धारणा यह है कि यदि प्रशासन कार्य कुशल व तीव्र गति से कार्य करने वाला न हुआ तो योजनाओं में निहित लक्ष्यों की प्राप्ति सम्भव है। "हमारी पुरानी कार्य-प्रणालियाँ प्रत्यक्ष अवरुध एवं प्रत्यावरोध (Checks and counter-checks) पर आधारित हैं। प्रशासन का एक महत्वपूर्ण कार्य, कार्य-प्रणालियों को सरल बनाना है जिससे मानव्य जनशक्ति (Man power) तथा अन्य प्रकार की सामग्री प्राप्त

Year Plan, planning Commission page 117 Similarly the Second Plan observed "If the administrative machinery both at Centre and in the States does it work with efficiency, integrity and with a sense of urgency and concern for the community the success of the Second Plan would be assured" Second Five Year Plan Planning Commission 1956 page 126. Third Five Year Plan refer to Chapter XVII, Administration and Plan Implementation pages 276—290

1 Third Plan rightly observes "In the larger setting of the Third Plan, these Problems are accentuated and gain greater urgency. It is widely realised that the benefit that may accrue from the Third Plan will depend, in particular in its early stages, upon the manner in which these problems are resolved. As large burdens are thrown on the administrative structure, it grows in size, as its size increases, it becomes slower in its functioning. Delays occur and affect operations at every stage and the expected outputs are further deferred. New tasks become difficult to accomplish if the management of those in hand is open to just criticism. In these circumstances there is need for far reaching changes in procedures and approach and for re-examination of prevalent methods and attitudes." Ibid, page 277

करने के लिए शीघ्रता से निर्णय लिए जा सकें।¹

आर्थिक नियोजन तथा लोक कल्याणकारी राज्य की चुनौती का सामना करने के लिए निम्नलिखित प्रशासनिक सुधार आवश्यक प्रतीत होते हैं (अ) कार्य-प्रणालियों का सरलीकरण, (ब) विलम्ब की प्रवृत्ति का उन्मूलन, (स) व्यक्तिगत दायित्व का उचित स्पष्टीकरण, (द) काम के खर्च में कमी, (य) प्रशासनिक अनुसंधान तथा मूल्यांकन पर उचित बल, (र) वित्त मंत्रालय की कार्य प्रणालियों में क्रांतिकारी परिवर्तन, (त) मंत्रालयों की वित्तीय शक्तियों का अधिक हस्तांतरण, (व) बजट पूर्व निरीक्षण पर बल, (क) मंत्रालयों का पुनर्गठन, (ख) भारत सरकार के मंत्रालयों, विभागों में श्रेष्ठतर समायोजन, (ग) जन-सम्पर्क का विकास, (घ) निर्णय लेने की प्रक्रिया में गतिशीलता, (ङ) सिविल अधिकारियों का उचित प्रशिक्षण (च) लोक-प्रसारण में नेतृत्व के योगदान पर उचित बल, (छ) प्रत्येक स्तर पर कार्य की उचित तथा प्रभावशाली देख-रेख (ज) प्रशासन में शीघ्रता की भावना पर बल, (झ) प्रशासन में स्पष्ट संचार व्यवस्था के महत्व की अनुभूति, (ञ) लाभफीतताशी में कठौती के साधनों का विकास इत्यादि।

ये तथा अन्य प्रशासनिक सुधार योजना के क्रियान्वन को सफल बनाने में सहायता देंगे।²

योजना का मूल्यांकन (Plan Evaluation)

योजना में मूल्यांकन का चरण बहुत महत्वपूर्ण है। इस उद्देश्य से योजना आयोग में एक 'कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन' (Programme Evaluation Organization) की रचना की गई है। मार्च १९६२ में स्थापित इस संगठन का कार्य ग्रामीण क्षेत्रों में सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रभाव तथा परिणामों को माकना है। इसके कार्यों की इस प्रकार की व्याख्या की गई है —

“(अ) कार्यक्रम के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु की जा रही प्रगति से सब सम्बन्धित व्यक्तियों को परिचित कराना,

1 Inderjit Singh, 'Administration in the Third Five Year Plan', The Indian Journal of Public Administration, New Delhi, July—September, 1961, Vol. VII No 3, page 247.

2 For further details refer to 'The Working Paper on the Administrative Implications of the Plan' Indian Institute of Public Administration, New Delhi, 1960 Third Five Year Plan Chapter XVII 'Administration and Plan Implementation', pages 276—290. Inderjit Singh 'Administration in The Third Five Year Plan,' I J P A, New Delhi, July—September, 1961, Vol VII, No 3, pages 247—255 V. T. Krishnamachari, *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, New Delhi 1962, Chapter XVI, The Machinery of Government, pages 225—235 Writing about Administration and the
(Contd.)

(ब) विस्तार (Extension) की प्रभावशाली तथा प्रभावहीन विधियों की ओर संकेत करना ,

(म) यह समझाना कि अनुमोदित (Recommended) तरीकों में से ग्रामीणों ने कुछ वा क्या चुनना पसन्द किया तथा कुछ वा क्यों अस्वीकृत किया , तथा

(द) भारत की कार्य व्यवस्था तथा संस्थाओं पर सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रभाव का एक पूर्ण चित्र प्रस्तुत करना ।'

कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन' (P E O) एक स्वायत्त निकाय है किन्तु यह ग्रामिण मन्त्रालय तथा सामुदायिक विकास मन्त्रालय के साथ निवृत्त सहयोग से कार्य करता है। यह सांख्यिक (Statistical) तथा गुणात्मक (Qualitative) रीति अध्ययन (Case studies) भी करता है। एक अन्य महत्वपूर्ण संगठन 'योजना उपक्रमों की समिति (Committee on plan projects) है। सितम्बर १९५६ में स्थापित इस समिति के कार्य निम्नलिखित हैं —

(अ) केन्द्र तथा राज्यों में विशेष रूप से चुने हुए व्यक्तियों द्वारा महत्वपूर्ण उपक्रमों (Projects) का निरीक्षण करवाना ,

(ब) उपक्रमों के कार्य-कुशल क्रियान्वन, अपव्यय को दूर करने तथा मित-व्ययता की प्राप्ति के लिए संगठन, कार्यविधियों, स्तरों तथा प्रणालियों के उचित रूप निर्धारित करना एवं इस उद्देश्य से अध्ययन संचालित करना ,

(स) प्रत्येक उपक्रम में तथा उनको क्रियान्वित करने वाले अधिकारियों में पृथक्-पृथक् कार्य कुशलता प्रधान सेवा परीक्षण (Efficiency audit) के निरन्तर संचालन के लिए उचित संगठन के विकास की प्रोत्साहन देना ,

(द) योजना उपक्रमों सम्बन्धी समिति (Committee on plan projects) को विभिन्न प्रतिवेदनो में समन्वित सुझावों को लागू करवाने का प्रयास करना तथा अध्ययन व निरीक्षणों के परिणामों को सम्बन्धित व्यक्तियों व संस्थाओं के सम्मुख प्रस्तुत करना , तथा

Third Plan R. K. Rangan observed 'The lesson drawn from the two earlier Plans indicate the spheres that would require pointed attention. Most important of them are the pace of execution of projects in many fields, problems involved in the Planning construction and preparation of large project especially increase in cases and non adherence to time schedules, difficulties in training men on a large enough scale and securing personnel with the requisite calibre and experience, achieving coordination as desired in related sectors of economy and above all enlisting widespread support and cooperation from the community as a whole' R. K. Rangan India—Administration and the Third Plan International Review of Administrative Science, Vol. XXVIII 1962, No. 1, International Institute of Administrative Sciences—Brussels 4 (Belgium), pages 31—32

(इ) द्वितीय पंचवर्षीय योजना के क्रियान्वन में कार्य-कुशलता व मितव्ययता लाने के उद्देश्य से राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा सुपुर्द किये गये अन्य कार्यों को सम्पन्न करना ।”

इस समिति ने विभिन्न उपक्रमों के अध्ययन के लिए बहुत से अध्ययन समूह नियुक्त किये जिनके प्रतिवेदनों का भविष्य के लिए भी काफी महत्व है ।

निष्कर्ष

(Conclusion)

भारतीय नियोजन का संचालन का कई कठिनाइयों का सामना कर रहा है कई प्रकार की प्रशासकीय समस्याएँ योजनाओं के सफल क्रियान्वन के मार्ग में भारी बाधाओं के रूप में आ खड़ी हुई हैं । व्यापक स्तर पर आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप प्रशासकों के कंधों पर जो भारी दायित्व आ पड़े हैं, उनको देखते हुए प्रशासनिक मन्त्र का पुनर्गठन आवश्यक है । एव लोक-कल्याणकारी राज्य के प्रशासनिक संगठन के सम्मुख सींग्रगति, पहल (Initiative) तथा निष्ठा के आदर्शों का होना आवश्यक है । लोक-कल्याणकारी राज्य की आवश्यकताओं को देखते हुए पुराने पुलिस-राज्य के प्रशासनिक संगठन की उपयोगिता समाप्त हो चुकी है । आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप उत्पन्न हुई समस्याओं के प्रकाश में प्रशासनिक संगठन पर पुनर्विचार करने के लिए एक उच्चस्तरीय समिति की स्थापना आवश्यक है । ए० डी० गोरबाखा तथा पॉल एच० एपलबी के ससिप्त प्रतिवेदन तथा “संगठन व विधि सम्भाग” (O V M) का कार्य सम्पन्न है । भारत में आर्थिक नियोजन में निहित प्रशासनिक समस्याओं के विषय में अनुभूति तो है किन्तु उनके निराकरण के लिए निश्चय का अभाव है ।¹

1 For further details refer to V T Krishnamachari *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, New Delhi, 1962, I J P A, New Delhi, Special Issue on 'planning' July-September, 1961, Vol VII, No 3 Five Year Plans devote chapters on Administration, I J P A, New Delhi 'The Administrative Implications of the Third Plan', 1960 Measures for strengthening of Administration, Statement on "Administrative Procedure" laid before Parliament by the Prime Minister on August 10 1961

भाग २

कार्मिक-वर्ग प्रशासन

(PERSONNEL ADMINISTRATION)

सिविल सेवा का योग तथा महत्व (Role and Importance of Civil Service)

कार्मिक वर्ग सरकारों को व्यवस्थापन करना है। नीति, विधियाँ (Laws), नियम (Rules) तथा विनियम (Regulations) को क्रियान्वित करने के लिए प्रशासन को भी कार्यवाहियाँ करना है वे सब कर्मचारी वर्ग द्वारा ही की जाती हैं। यदि उपलब्ध अधिकारी एवं कर्मचारी-वर्ग कार्य करने के लिए योग्य व समर्थ नहीं होता तो अच्छी प्रकार सोच-विचार के पश्चात् निर्माण की जाने वाली नीतियाँ तथा योजनाएँ भी असफल हो जाती हैं और अच्छे से अच्छे संगठन भी, जोकि वैज्ञानिक सिद्धान्तों, नियमों एवं विनियमों पर आधारित होते हैं, भग्न हो जाते हैं। एक दृष्टि-कोण से तो प्रशासन (Administration) तथा संगठन (Organisation) स्वयं मानवीय समस्याएँ ही हैं और उपलब्ध मानवों के गुण तथा योग्यता ही एक बड़ी माना मे इस बात का निर्धारण करते हैं कि किसी भी देश का प्रशासन कितनी कुशलता के साथ कार्य कर सकेगा। लोक-प्रशासन की कोई भी क्रिया सुयोग्य एवं समर्थ कार्मिक-वर्ग के बिना सम्पन्न नहीं की जा सकती।

राज्य के बढ़ते हुए कार्यों के साथ ही साथ कार्मिक-वर्ग का योग एवं महत्व भी बढ़ता जा रहा है। पहले जबकि सरकारें ध्वज नीति (Laissez-faire) में विश्वास करती थी और अपने कार्यों को केवल समाज में वानून व व्यवस्था बनाये रखने तक ही सीमित रखती थी, उस समय तो कर्मचारी-वर्ग के कार्य भी इन सीढ़ों से सीढ़ियों की पृष्ठ तक ही सीमित थे। परन्तु विज्ञान तथा शिल्पकला की प्रगति के वर्तमान युग में राज्य की क्रियाओं में असाधारण रूप से वृद्धि हुई है। मात्रफल तो राज्य जन्म से लेकर मृत्यु पर्यन्त मानवीय कल्याण में वृद्धि करता है। राज्य की क्रियाएँ अत्यन्त विस्तृत तथा विविध प्रकार की हो गई हैं। अनेक स्थान पर राज्य वर्तमान रहता है और कोई भी नागरिक राज्य के प्रभाव और उसकी शक्तियों से बच कर नहीं रह पाता। राज्य उन सिविल सेवकों (Civil Servants) के माध्यम से नागरिकों तक पहुँचना है जोकि प्रशिक्षण-प्राप्त (Trained), निपुण, स्थायी तथा व्यावसायिक रूप से कार्य करने वाले वैज्ञानिक अधिकारी (Officials) होते हैं।

आधुनिक समाज की जटिल एवं पेचीदा समस्याओं को ऐसे अधिकारियों को देख-रेख में नहीं छोड़ा जा सकता जोकि अप्रशिक्षित (Untrained), अशैक्षणिक, अक्षरहीन (Illiterate) तथा अनिष्कृत हों। १७वीं तथा १८वीं शताब्दी की वह

कार्मिक व्यवस्था (Personnel system), जिसमें कि अधिशासन तथा अवैतनिक वर्ग के सिविल कर्मचारों द्वारा करते थे, वर्तमान समय के लिए अनुपयुक्त है। आधुनिक समय के तो कुशल, अधिशासन प्राप्त तथा सुरक्षित व्यक्तियों के एक ऐसे वर्ग की आवश्यकता है जोकि राज्य की सेवा कर सके तथा उम्मीदी योजनाओं एवं कार्यक्रमों को लागू कर सके। कार्यों का विशिष्टीकरण तथा श्रम विभाजन (Division of labour) वर्तमान वैज्ञानिक युग की विशेषता है। एका ही घादमी सभी कार्यों व उत्तरदायित्वों को पूरा नहीं कर सकता। अतः प्रशासन के विभिन्न कार्यों को पूरा करने के लिए तकनीकी योग्यता प्राप्त कर्मचारों नियुक्त किये जाते हैं। प्राज्ञिक तो हम देखते हैं, कि सिविल सेवकों के एक व्यावसायिक वर्ग (Professional class) के द्वारा शासन कार्य चलाया जाता है। ये कुशल प्रशासक तथा एवं अधिकृत इकाइयों के हैं, अनुसंधान (Research) करते हैं और जनता की आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करके के लिए योजनाएँ बनाते हैं। यह कहना ठीक है कि "लोक प्रशासन में कार्मिक-वर्ग को ही सर्वोच्च स्थिति माना जाता है।"¹ आधुनिक राज्य के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए ऐसे योग्य एवं सम्यक् व्यक्तियों की आवश्यकता है जो निष्पक्ष रूप से तथा बल योग्यता के आधार पर ही चुने जायें।

आधुनिक सिविल सेवा की अनेक विशेषताओं में से निम्नलिखित विशेष रूप में उल्लेखनीय हैं

(१) सिविल सेवा ऐसे अधिकारियों का एक व्यावसायिक वर्ग है जोकि अधिशासन प्राप्त, कुशल, स्थायी तथा वैतनिक होता है। उन अन्य व्यक्तियों के समान ही, जोकि भिन्न भिन्न व्यवसायों में व्यस्त रहते हैं, सिविल सेवकों का व्यवसाय भी प्रशासन का संचालन करना होता है। उन्हें इस कार्य के लिए वेतन दिया जाता है। प्रशासन का कार्य करना ही सिविल सेवकों का पूर्णकालिक व्यवसाय है।

(२) सिविल सेवकों का सबल पद-सोपान (Hierarchy) के आधार पर किया जाता है जिसका अर्थ होता है उच्च (Superior) एवं अधीनस्थ (Subordinate) अधिकारियों की एक ऐसी शृंखला एवं अधिशासन व्यवस्था, जिसमें उच्च अधिकारियों द्वारा निम्न अधिकारियों का पर्यवेक्षण (Supervision) किया जाता है। प्रत्येक अधिकारी को अपने उच्च अधिकारी की आज्ञाओं का पालन करना होता है।

(३) सिविल सेवकों को राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ (Neutral) रहना होता है। वे प्रशासन के नेतृत्व होते हैं किन्तु दल विषय के नहीं। अतः उन्हें बिना इस बात का ध्यान किये, कि मन्त्रिमण्डल किस दल प्रभुता पार्टी का है, अपना कार्य करना होता है।

(४) सिविल सेवक जो भी कार्य करते हैं बिना अपने नाम के करते हैं। उन्हें अनाम ही रहना पड़ता है।

(५) सिविल सेवकों को समाज में व्यक्तियों के किसी भी वर्ग के प्रति किसी भी बात का पक्षपात किये बिना राज्य के भानूनों को लागू करना होता है।

(६) देश के कानून द्वारा सिविल सेवकों के कर्तव्य की व्याख्या की जाती है। अतः उन्हें सविधियों (Statutes) में उल्लिखित न्यूनतम तथा अधिकतम अनुज्ञाओं (Permissions) की सीमाओं के अन्तर्गत कार्य करना होता है।

(७) सिविल सेवक सेवा की भावना से जनता की सेवा करते हैं। सिविल सेवकों को, जोकि राज्य के सेवक होते हैं, सम्पूर्ण समाज के कल्याण के लिए कार्य करना होता है। उन्हें व्यक्तिगत लाभ से पहले सार्वजनिक हित को दृष्टिगत रखना होता है।

(८) सिविल सेवक जो भी कार्य करते हैं उसके लिए वे जनता के प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

वे सिविल सेवा के कुछ विशिष्ट लक्षण हैं। 'A Primer of Public Administration' नामक ग्रन्थी पुस्तक में इसके बारे में लिखते हुए एस० ई० फिन्जर (S. E. Finer) ने कहा कि -

“सिविल सेवा” का अस्तित्व सामोदायन के लिए नहीं होता। अतः इसके सदस्यों की प्रेरणा, अन्तिम आश्रय के रूप में, वेतन प्राप्त करने की ही होती है, जोकिम उठाकर अधिक भन कमाने की नहीं। दूसरे, सिविल सेवा सार्वजनिक होती है। अतः उसके कामों की हठ एवं सूक्ष्म जाच की जाती है और वे प्रसवीकृत भी किये जा सकते हैं। इससे पुनः उसकी लोचनीयता तथा तत्परता सीमित हो जाती है। तीसरे, “.....सिविल सेवकों तथा उनके मन्त्रियों (Ministers) को निरन्तर संसद (Parliament) की आलोचनाओं का सामना करना होता है। इससे उन्हें भवसरो के प्रति सतर्क एवं सज्ज रहने के लिए प्रोत्साहन मिलता है। अन्ततः इसकी सेवार्थ व्यापक होती है। यह स्थिति इसको इस बात के लिए बाध्य करती है कि यह अपने स्टाफ सम्बन्धी की ओर विशेष ध्यान दे और उनसे पारस्परिक प्रेम के अभाव अथवा विवाद को दूर करने के लिए, सेवा की कोटि (Quality) के सम्भावित ध्वंस पर व्यवहार की समझता उत्पन्न करे।”¹

सिविल सेवा अथवा नौकरशाही

(Civil Service or Bureaucracy) :

यद्यपि से यह स्पष्ट है कि आधुनिक सभ्यता के लिए सिविल सेवकों के व्यावसायिक-वर्ग का होना अत्यन्त आवश्यक है, यद्यपि ठोड़ मरोड़ कर तथा व्यगात्मक रूप में कभी-कभी सिविल सेवकों को 'नौकरशाही' यदाधिकारियों (Bureaucrats) का नाम दिया जाता है, नौकरशाही एक ऐसा शब्द है जिसका प्रयोग अनावश्यक अथवा तिरस्कार के साथ किया जाता है। यह एक प्रकार का दुरुपयोग है और यह दुरुपयोग

चुनाव (Election) अथवा अन्य किसी सार्वजनिक सत्र-बाल के समय विशेष रूप से किया जाता है। राजनीतिज्ञ, जनता तथा समाचार-पत्र जब भी व्यावसायिक सिविल सेवाओं की आलोचना अथवा निन्दा करने की आवश्यकता समझते हैं तभी वे इनको 'नौकरशाही' पदाधिकारियों के नाम से सम्बोधित करते हैं।

यदि पारिभाषिक दृष्टि से नौकरशाही (Bureaucracy) की व्याख्या की जाए तो साधारणतया इसका अर्थ है "मेज प्रशासन" अर्थात् म्यूरो अथवा कार्यालयों द्वारा प्रबन्ध। "व्यक्तिगत वर्ग, (Personnel) उसके कार्य करने के साधनों तथा कार्य-विधियाँ (Procedures) के योग को नौकरशाही पद्धति कहा जाता है जिनके द्वारा कि एक संगठन अपने कार्यों का प्रबन्ध करता है तथा अपने उद्देश्यों को प्राप्त करता है।" इस प्रकार नौकरशाही अथवा मेजकतन्त्र सभी बड़े पैमाने के उद्यमों का एक विशिष्ट लक्षण है। किन्तु जब नौकरशाही शासन की आलोचना की जाती है तो इसके आलोचक यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि यह इसलिए दोषी है क्योंकि यत्रापि सार्वजनिक उद्देश्यों को पूरा करने के, जिसके लिए कि इसका निर्माण किया जाता है, यह अपने निजी उद्देश्यों को ही पूरा करने लगता है। 'नौकरशाही' शासन कभी-कभी लालचीताशाही (Red tapism) सैनिकीकरण, अनाधिकार हस्तक्षेप, अपव्ययता, भ्रष्टाचार (Corruption), कार्य के बेडगैपन, अनुपलब्धता तथा उदासीनता से सम्बद्ध हो जाता है।

नौकरशाही के विशिष्ट लक्षण

(Characteristics of Bureaucracy)

मैक्स वेबर (Max Weber) ने समाज शास्त्र के (Sociology) पर लिखे गये अपने निबन्धों में नौकरशाही के निम्नलिखित विशिष्ट लक्षणों का उल्लेख किया है —¹

(१) नौकरशाही पद्धति के प्रशासनिक ढांचे के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जिन नियमित क्रियाओं की आवश्यकता होती है उनको एक निश्चित रीति से सरकारी कर्तव्यों के रूप में बांट दिया जाता है।

(२) इन कर्तव्यों को पूरा करने के लिए जिन आदेशों (Commands) की आवश्यकता होती है उनको जारी करने की शक्ति को एक स्थायी तरीके से विभाजित कर दिया जाता है और उसकी दृढ़ता के साथ ऐसे नियमों (Rules) की सीमाओं में बाध दिया जाता है जोकि बलपूर्वक लागू किये जाने वाले उन भौतिक अथवा प्रभौतिक मापदंडों से सम्बन्धित होते हैं जोकि अधिकारियों को मोपे जा सकते हैं।

(३) इन कर्तव्यों की नियमित एवं विरन्तर पूर्ति के लिए तथा समकक्ष अधिकारों (Corresponding rights) के क्रियान्वयन के लिए विधिपूर्वक व्यवस्था की जाती है, केवल उन्हीं व्यक्तियों को नियुक्त किया जाता है जोकि सामान्य रूप से सेवा करने की निर्धारित योग्यताएँ रखते हैं।

वैंबर के अनुसार ये तीनों तत्व 'लोक-प्रशासन में नौकरशाही सत्ता' की अथवा 'निजी उद्यम (Private enterprise) में नौकरशाही प्रबन्ध-व्यवस्था' की रचना करते हैं। उन्होंने आगे कहा कि सभी नौकरशाही व्यवस्थाओं में पद-सोपान का सिद्धान्त (Hierarchical principle) लागू होता है, लिखित दस्तावेजों (Documents), फाइलों, अभिलेखों (Records) तथा आधुनिक दफ्तरी प्रबन्ध के उपकरणों पर निर्भर रहा जाता है, कार्यालय के प्रबन्ध के लिये सामान्य नियमों अथवा व्यवहारों का निर्माण किया जाता है, और सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों ही प्रकार के प्रशासन के अधिकारी उन नियमों तथा तकनीकों में जिनमें कि उनके विशेषज्ञ एवं निपुण होने की आवश्यकता हो, प्रशिक्षण-प्राप्त (Trained) होने चाहियें।

प्रो० फ्रेडरिच (Friedrich) ने 'नौकरशाही' के छ प्रारम्भिक सिद्धान्त बताये हैं। वे हैं कार्यों का विभिन्निकरण, पद के लिए योग्यतायें, पदसोपान-क्रम का संगठन तथा अनुशासन, कार्य-रोटि की उद्देश्य विपणना, नियमों, लालफीताशाही तथा अभिलेखों के रखने के सम्बन्ध में यथार्थता तथा दृढ़ता अथवा निरन्तरता, और अन्त में, विवेक (Discretion) का प्रयोग जिससे प्रशासन के कुछ पक्षों के सम्बन्ध में गुप्तता रहे।¹ Simon ने नौकरशाही को 'बड़े पैमाने के संगठन, (Large scale organisation) का पर्यायवाची माना है।² डीन पाउ एपिलबी (Dean Paul Appleby) का कहना है कि "इसको सामान्य तथा जटिल शक्तों के अन्तर्गत संयुक्त हुए अनेक व्यक्तियों के व्यवस्थित पारस्परिक कार्यों से पृथक् नहीं किया जा सकता।"³

नौकरशाही (Bureaucracy) प्रशासन की एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें सिविल सेवकों का निपुण व्यावसायिक वर्ग निष्पक्ष रूप में शासन कार्य चलाता है। नौकरशाही अथवा सेवकतन्त्र उन तकनीकी दृष्टि से कुशल व्यक्तियों का एक व्यावसायिक वर्ग (Professional class) है जिनका पद सोपान के क्रम (Hierarchical way) में संगठन किया जाता है और जो निष्पक्ष रूप में राज्य का कार्य करते हैं। नौकरशाही सिविल सेवकों का एक प्रवीण व्यावसायिक वर्ग है। नौकरशाही शासन के पदाधिकारियों की भर्ती योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है और योग्यता के आधार पर ही उनकी पदोन्नति (Promotion) की जाती है। वे नियमों तथा विनियमों (Rules and regulations) के आधार पर शासन-कार्य का संचालन करते हैं, पञ्चायत के आधार पर नहीं। समस्त जनता के साथ उनका व्यवहार एकरूप तथा एक समान होता है।

1 Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 2nd Edition 1951 pp 57-58

2. Herbert A Simon, 'Staff and Management Control s in the Annals of the American Academy of Political and Social Science March 1944, p 95

3 Paul H. Appleby, *Bureaucracy and the Future*, p 118

नौकरशाही अथवा सेवक तन्त्र की बुराइयाँ (Evils of Bureaucracy)

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है नौकरशाही शब्द का प्रयोग अनादर अथवा निरस्कार के साथ किया जाता है। जहाँ वही भी सौत बर्मेचारी (Public servants) प्रभावशाली जन-नियन्त्रण की परिधि में बाहर रहते हैं, जहाँ वे अपने निजी लाभ के लिये कार्य करते हैं, जहाँ वे सार्वजनिक धातोलोचना के प्रति उत्तरदायी एवं जवाबदेह नहीं होते, जहाँ वे जनता अथवा समुदाय की धातोलोचना के किसी भी प्रकार के भय के बिना समाज में एक पृथक् वर्ग का रूप धारण कर लेते हैं—वहाँ उन्हें नौकरशाही अथवा (Bureaucrats) की मन्ना दी जाती है। घन. नौकरशाही की व्याख्या इस प्रकार की गई कि “यह वह शासन-प्रणाली है जिसका नियन्त्रण अधिकारियों के हाथ में इतनी अधिक मात्रा में रहता है कि उसमें सामान्य नागरिकों की स्वतन्त्रताएँ मुकट में पड़ जाती हैं।”¹

शुद्ध नौकरशाही व्यवस्था, जोकि अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी एवं जवाबदेह नहीं होती, राजाघरा अथवा निरंकुश सामका के शासन में वर्तमान थी और आजकल यह साम्यवादी (Communist) तथा सामन्तवादी (Totalitarian) राज्यों में पाई जाती है।

प्रश्न यह है कि प्रजातन्त्र (Democracy) में ‘नौकरशाही’ की धातोलोचना क्यों की जाती है ?

लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart) ने ‘नई निरंकुशता’ (The New Depotism) नामक अपनी पुस्तक में, जोकि सन् १९२९ में प्रकाशित हुई थी, मित्रिमन्त्रों की धातोलोचना की। इस पुस्तक का सार यह है कि कार्यपालिका (Executive) जिसमें कि मित्रिमन्त्र भी सम्मिलित हैं, उस अन्तिम की प्राप्त करने का प्रयत्न कर रही है जिसका सम्बन्ध यथोचित दृष्टि में व्यवस्थापिका (Legislature) तथा न्यायपालिका (Judiciary) में है। इसी प्रकार, रैम्से-म्योर (Ramsay Muir) ने ‘ब्रिटन किस प्रकार शासित किया जाता है’ (How Britain is governed) नामक अपनी पुस्तक में, जोकि सन् १९३० में प्रकाशित हुई थी, कहा कि “नौकरशाही अथवा स्वतन्त्र अग्नि के समान है जोकि एक सेवक के रूप में तो बहुमूल्य मिट्टी होती है परन्तु जब वह मालिक या स्वामी (Master) बन जाती है तो धातुक मिट्टी बन जाता है।” उन्होंने आगे कहा कि “नौकरशाही मन्त्रीय उत्तरदायित्व (Ministerial responsibility) का लवाद में घनपत्ती तथा बढती है।”² अमेरिकन राष्ट्रपति हुवर (Hoover) का कहना था कि “नौकरशाही में तीन सन्तुष्ट न होना चाहते हैं—नौकरशाही, नौकरशाही, नौकरशाही।”³

1 Prof. Harold J. Laski in the *Encyclopedia of the Social Sciences*

2 Ramsay Muir *How Britain is governed*, Indian Ed., Allahabad, p. 53

नौकरशाही के दोष

(Defects of Bureaucracy)

(१) लालफीताशाही (Red tape)—नौकरशाही की सबसे बड़ी आलोचना इसके कार्य की नैतिक अथवा दैनिक प्रकृति (Routine nature) के कारण की जानी है। नौकरशाही अधिकारी औपचारिक (Formal) नियमों तथा विनियमों की बहुत अधिक चिन्ता करते हैं। ये नियम तथा विनियम (Rules and regulations) अनेक बार कार्य को आगे बढ़ाने की बजाए उसमें बाधा डालते हैं। वाल्टर बेजहोट (Walter Bagehot) ने 'अंग्रेजी संविधान' (The English Constitutions 1867) नामक अपनी पुस्तक में नौकरशाही के इस दोष के बारे में लिखते हुए कहा कि "यह एक अनिवार्य दोष है कि नौकरशाही अधिकारी परिणाम (Result) की अपेक्षा दैनिकता (Routine) की अधिक परवाह करते हैं, अथवा जैसा कि बर्क (Burke) ने कहा कि "वे रूप के रूप (Form) को उतना ही महत्व देने लगते हैं जितना कि कार्य की विषयवस्तु अथवा सार (Substance) को।" इस प्रकार सिविल सेवा नियमों तथा विनियमों में प्रशिक्षण (Training) प्राप्त करते हैं और तब वे उनको लागू करते हैं। परिणाम यह होता है कि वे 'अपने व्यवसाय के ऐसे दर्जों में जाते हैं' जोकि कपड़ों का छोट (फिटिंग) तो करते हैं परन्तु उन्हें शरीर का पता नहीं होता।¹

(२) प्रशासकीय आत्मोन्नति (Administrative self promotion)—नौकरशाही अधिकारी जन कल्याण के लिए उत्साहित होन की बजाए उसके नाम पर ऐसे कार्य करना प्रारम्भ कर सकते हैं जिन्हें करने की उन्हें वैधानिक दृष्टि से आज्ञा नहीं होती।

(३) आत्म महत्व (Self importance)—अन्य मनुष्यों के समान ही सिविल सेवक भी अपनी सत्ता (Authority) तथा अपने महत्व का प्रदर्शन करना चाहते हैं, जैसा कि शेक्सपियर (Shakespeare) ने कहा है कि "प्रत्येक मनुष्य अपनी सत्ता के छोटे से छोटे क्षण को भी धार करता है।"

(४) वर्गीय चेतना (Classical consciousness)—नौकरशाही अप्सर समाज में एक पृथक् वर्ग का रूप धारण करने लगते हैं। उनका विचार होता है कि वे अन्य लोगों से श्रेष्ठ होते हैं और इस प्रकार वे शासक व शासित के बीच उपयुक्त सम्बन्ध स्थापित रखने में असफल रहते हैं जबकि ऐसा सम्बन्ध लोकतन्त्रीय प्रक्रिया (Democratic process) का एक आवश्यक घण होता है।²

1 Walter Bagehot, World classic Edition, p 171

2 For details also refer to prof William A Robson's—The Civil Service in Britain and France, London 1956

निरंकुशता का आरोप

(The Charge of Despotism)

एक ब्रिटिश विधिवेत्ता, लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart) ने 'नई निरंकुशता' (New Despotism) नामक अपनी पुस्तक में यह विचार व्यक्त किया कि इस बड़नी हुई प्रशासनिक निरंकुशता के भार के अन्तर्गत ब्रिटिश नागरिक अपनी स्वाधीनताओं का देग। एव मामूली सी जाच दस्त बान को ब्याप्ट करने के लिए पर्याप्त होगी कि प्रशासनिक कार्य पर गन कुछ वर्षों से एक दृढ़ प्रभाव पड़ना रहा है तथा अब भी पड़ रहा है और निःसन्देह त्रिमता अगर यह दृष्टा है कि विभागीय मत्ता तथा क्रियाओं का विधान एव प्रविज्ञाधिक छेत्र मामान्य विधि (Law) की पहुँच में बाहर हो गया है चाहे इन प्रभाव का प्रापण करने वाली प्रेरणाएँ व भावनाएँ कुछ भी कदा न हो।¹ लार्ड हीवर्ट का विश्वास था कि व्यक्तिगत स्वाधीनता खनरे में है। क्योंकि 'सीधे नोहरगाही मनोवृत्ति' के अक्सर 'कुछ ऐसे विश्वासों' के साथ काम करत है जैन कि

- (१) कार्यपालिका (Executive) का कार्य सामन करना है।
- (२) सामन करने के लिए उपयुक्त व्यक्ति केवल विशेषज्ञ (Experts) ही होते हैं।
- (३) मन्कारी कार्य के विनयज्ञ स्थायी पदाधिकारी ही होते हैं।
- (४) उन विनयज्ञों को प्रचलित परिस्थितियाँ में व्यवहार करना होता है और वे जिन परिस्थितियों में भी होते हैं अपने को उसी के अनुसार सब से अधिक उपयुक्त बना लेते हैं।
- (५) विशेषज्ञ के कार्य में दो मुख्य बाधाएँ सामने आती हैं। एक तो समद का प्रभुत्व (Sovereignty of Parliament) और दूसरी कानून का सामन (Rule of law)।
- (६) अज्ञानों जनता में जो एक प्रकार की अध-व्यदा प्रचलित है वह इन दाना बाधाओं को दूर करने में बाधक बनती है। अतः विशेषज्ञ को दूसरी बाधा को निरर्थक करने के लिये प्रथम का उपयोग करना चाहिये।
- (७) इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये, उसे समदीय जामा पहन कर पहले मन्-मानी शक्ति अपने हाथ में लेनी चाहिये और फिर कानूनी अदासतो का विरोध करना चाहिये।

(८) यह सब प्रक्रिया बटुन मरल मिद्ध होगी यदि वह (क) एक मोटी रूप-रखा की शक्ति में पाम विद्या ह्वा विधान प्राप्त कर सकता है, (ख), उस विधान की बाइया को स्वयं अपने नियमों, विनियमों तथा अज्ञानों से भर सकता है, (ग) समद के लिये यह कठिन अथवा अमम्भव बना सकता है कि वह इन नियमों, विनियमों

1. Hewart of Bury, *The New Despotism*, p. 5

तथा प्राशाओं पर रोक लगाये, (घ) उनके लिए कानून की शक्ति प्राप्त कर सकता है, (ङ) अपने निजी निर्णयों को अन्तिम बना सकता है, (च) इस बात की व्यवस्था कर सकता है कि उसके निर्णय के तथ्य ही उसकी वैधता (Legality) के अन्तिम प्रमाण होंगे, (छ) कानूनों की धाराओं में सुधार करने की शक्ति प्राप्त कर सकता है, (ज) न्यायालय में की जाने वाली किसी भी प्रकार की अपील को रोक सकता है अथवा उसकी उपेक्षा कर सकता है।

(६) यदि विशेषज्ञ सार्व चान्सलर के पद को समाप्त कर सकता है, न्यायाधीशों की पद स्थिति को सिविल सेवा की एक शाखा के रूप में घटा सकता है, और मुकदमों में पहले ही अपनी राय प्रकट करने के लिये उन्हें बाध्य कर सकता है, और एक 'न्यायमन्त्री' (Minister of Justice) की मार्फत स्वयं उनकी नियुक्ति कर सकता है, तब तो सारी बाधाएँ सप्त हो जायेंगी।¹

निरकुशता के इस आरोप के मुख्य कारण का स्रोत 'हस्तान्तरित विधान' (Delegated legislation) है। विधानमण्डल (Legislature) एक कानून पास करता है और उस कानून से सम्बन्धित छोटी-छोटी बातों की पूर्ति का कार्य सिविल सेवकों पर छोड़ देता है। 'नौकरशाही' के आलोचकों का यह मत है कि इस प्रकार सिविल सेवक विधान के बारे में सत्ता हथियाने लगे हैं। इससे विधान-मण्डल की शक्तियाँ सीमित होती जा रही हैं। इस आरोप का उत्तर यह है कि जब तक संसद को सिविल सेवकों द्वारा किसी भी कानून के सम्बन्ध में बनाये गये नियमों एवं विनियमों पर पुनर्विचार करने की शक्ति प्राप्त है, तब तक हस्तान्तरित विधान को बुरा नहीं कहा जा सकता। यह तो एक आवश्यकता है और जब तक विधि अथवा कानून की भांगडोर विधान-मण्डल के हाथों में है तब तक इस बात का कतरा नहीं है कि सिविल सेवक अपनी शक्तियों का प्रयोग करते समय निरकुश बन जायेंगे।

निम्नलिखित उपाय 'नौकरशाही' को इसके अनेक दोषों से मुक्त कर सकते हैं —

इन दोषों को दूर करने के लिए सुझाव

(Suggestions for the Removal of these Defects) :

(१) नौकरशाही (Bureaucracy) की शक्तियों को सीमाओं के अन्तर्गत रखने के लिए सत्ता का विवेन्द्रीकरण (Decentralisation of authority) होना चाहिए। विवेन्द्रीकरण 'नौकरशाही' अधिकारियों को बढ़ती हुई सत्ता पर लगाया जाने वाला सबसे अधिक शक्तिशाली अवरोध (Check) है। अत्यधिक केन्द्रीकरण (Centralisation) के कारण 'नौकरशाही' अधिकारियों में निम्नलिखित बुराईयाँ पैदा होती हैं — "पृथक्ता, नीचहीनता, भावुकता का अभाव, स्थानीय दस्तावेजों के विषय में अज्ञानता, कार्य में विलम्ब या टालमटोल करना, कार्य का बेढगापन तथा आत्म सन्तुष्टि।"²

1 Lord Heward, *New Despotism*, pp. 13-14

2 Prof. William A. Robson, *The Civil Service in Britain and France*

(२) सिविल सेवकों पर इससे तथा मन्त्रि मण्डल का नियन्त्रण प्रभावशाली होना चाहिए।

(३) ऐसे प्रशासनिक न्यायाधिकरणों (Administrative tribunals) की स्थापना होनी चाहिए जिनके सम्मुख नागरिक सिविल सेवकों के विरुद्ध अपनी शिकायतें रख सकें और अपने दुखों को दूर करा सकें। बिना किसी भेदभाव के प्रत्येक नागरिक को यह अवसर प्राप्त होना चाहिए कि वह इनके द्वारा अपने दुखों व अपनी पीड़ाओं को दूर करा सके।

प्रोफेसर रोबसन (Robson) ने यह सुझाव दिया है कि

(१) सिविल सेवा पूर्णतया गमात्र में एकीकृत होने चाहिये। सिविल सेवा एक सामान्य नागरिक तब के प्रति भी जवाबदेह होनी चाहिए। ऐसा न हो कि सिविल सेवक स्वयं एक पृथक् वर्ग ब्रह्म जाति का रूप धारण कर लें।

(२) सिविल सेवा मुख्यतः विभिन्न सामाजिक तथा धार्मिक वर्गों की प्रतिनिधि (Representative) होनी चाहिए।

(३) शासकों (Governors) तथा शासितों (Governed) के बीच सम्बन्ध सरकारी विभागों (Government departments) तथा उन लोगों के बीच, जिनकी कि वे सेवा करते हैं, पत्र-व्यवहार अथवा सन्देशों के मादान प्रदान की एक प्रभावशाली तथा सतत व्यवस्था होनी चाहिए।

(४) प्रशासन ने सामान्य मनुष्यों अथवा गैर-सरकारी व्यक्तियों को सक्रिय रूप में भाग लेना चाहिए। "एकीकरण (Integration), पत्र-व्यवहार अथवा सन्देशों का मादान प्रदान (Communications) तथा प्रशासन में भाग लेना (Participation) ये शब्द उन लोगों को सदा दृष्टिगत रखने चाहिये जो कि यह चाहते हैं, कि प्रजातन्त्रीय सरकार की आवश्यकताओं एवं आकांक्षाओं के साथ लोकप्रशासन के संगठनात्मक सम्बन्ध कायम हो। इससे सुधार की ऐसी प्रवृत्तियाँ जागृत होती हैं जिनका यदि अनुसरण किया जाये तो ये सिविल सेवा को सर्वाधिक मात्रा में योग्य समर्थ जवाबदेह तथा उत्तरदायी बना देंगी।¹

निष्कर्ष के रूप में हम यह कह सकते हैं कि 'नौकरशाही' अधिकारी (Bureaucrats) राष्ट्र की सेवा करते हैं। अतः उचित अवसर पर उनकी प्रशंसा की जानी चाहिए और जब उनकी आलोचना की आवश्यकता हो, तो आलोचना भी की जानी चाहिए। नौकरशाही आधुनिक युग की एक अनिवार्य आवश्यकता है और इसको पूर्णतः समाप्त करने की बात अविश्वसनीय तथा अवैधानिक है। होना यह चाहिए कि केवल अवरोध (Checks) ही इस प्रकार लगाये जायें कि जिससे 'नौकरशाही' अधिनायी जनता के वास्तविक सेवक बने न हों।

सिविल अथवा असेनिक सेवा— इसके कार्य और विभिन्न पद्धतियाँ

(Civil Service—Its Functions And Various Systems)

सिविल सेवक (Civil servants) सरकार के दैनिक बर्चारी होते हैं। न्यायाधीश (Judges), सैनिक तथा अन्य अनेक व्यक्ति भी सरकारी कर्मचारी होते हैं परन्तु उन्हें सिविल सेवक नहीं माना जाता। ब्रिटिश राजकोष (British Treasury) द्वारा दी गई निम्नलिखित परिभाषा सिविल सेवा की व्याख्या के लिए एक सुविधाजनक मार्ग प्रस्तुत करती है

“मुख्य रूप से सिविल सेवक को परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि सम्राट् (Crown) का सेवक (जो कोई राजनीतिक अथवा न्यायिक पद नहीं रखता), जो सिविल स्थिति में नियोजित होता है और जिसका पारिश्रमिक (Remuneration) पूर्णतया संसद द्वारा उपबन्धित धन से दिया जाता है।” सिविल सेवा की दो मुख्य श्रेणियाँ होती हैं निम्न लिखित वर्ग तथा उच्च प्रशासकीय अधिकारी वर्ग। उक्त प्रशासकीय अधिकारी विभाग (Department) के राजनैतिक प्रमुख से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित होते हैं। वे नीतियों का निर्माण करने में सरकार के मन्त्रियों (Ministers) की सहायता करते हैं और राज्य के बड़े विभागों का नियन्त्रण एवं निर्देशन करते हैं। इन उच्च पदाधिकारियों को कभी-कभी सिविल अथवा असेनिक सेवा का ‘सार भूत वर्ग’ (Elite class) कहा जाता है। सिविल सेवा में प्रशासक (Administrators) तथा, साथ ही साथ, तकनीकज्ञ (Technicians) जैसे कि इंजीनियर, डाक्टर और ट्रापड्समैन (नक्शानवीस) सम्मिलित होते हैं। यहाँ हमारा सम्बन्ध मुख्यतः उच्च प्रशासकीय वर्ग की समस्याओं से हो रहेगा। —

सिविल सेवकों का मुख्य कार्य देश की विधि अथवा कानून (Law) का प्रवर्धन करना है। वे निष्ठा से, निष्पक्षता से तथा राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ रह कर विधि को कार्यान्वित करते हैं। सिविल सेवा के उच्च पदाधिकारी नीति-निर्माण विधान (Legislations) तथा कराधान (Taxation) के मामलों में अपने राजनैतिक प्रमुखों (Political heads) पर भारी प्रभाव डालते हैं। सिविल सेवक विशिष्ट परामर्श प्रदान करते हैं और तथ्य एवं आंकड़े (Facts and figures) प्रस्तुत करते हैं जिनके बिना आधुनिक युग में विधि का निर्माण करना (Law-making) अभ्यावहारिक एवं दुष्कर है। कोई भी विधेयक (Bill) जोकि संसद के सामने प्रस्तुत किया जाता है उस महान् धर्म, तथा नैतिक का एक प्रमाण होता है जोकि सिविल सेवकों द्वारा उसके

नियान करने में लग गई जाती है। वित्तीय क्षेत्र में, मिश्रित सेवक बेचन बजट ही तैयार नहीं करते अपितु एक बड़ी मात्रा में सरकार की कराधान तथा व्यय नीति (Taxation and expenditure policy) को भी प्रभावित करते हैं। मिश्रित सेवक विभागों का मजबूतन करते हैं और मन्त्रियों के, जिनके पास वि शायद ही कभी समय, ज्ञान तथा बिना सहायता के नीति-निर्माण करने की प्रवीणता होती है नीति सम्बन्धी निर्णयों पर भारी प्रभाव डालते हैं। प्रशासक विधान-मण्डल के कानूनों की व्याख्या एवं विस्मरण भी करते हैं और अनेक बार तो उनमें मदद के कानूनों के अन्तर्गत नियम तथा विनियम बनाने को कहा जाता है (हस्तान्तरित विधान)। अपने राजनैतिक प्रधानों को वे परामर्श भी देते हैं। मन्त्री अपने वरिष्ठ अधिकारियों के परामर्श पर भरोसा करते हैं। रैम्से म्योर (Ramsay Muir) ने इस मध्य को सुन्दर रूप में व्यक्त किया है यद्यपि उसमें काफी घटिताधिक्य (Exaggeration) है। उन्होंने कहा कि "एक नवविपुल मन्त्री का विश्वास करो जिसे कि अपना पद सामान्य राजनीति के क्षेत्र में प्राप्त संकलनाओं के प्रतिफल में मिला है। अधिकतर मामलों में यह देखा गया है कि जिम्मेदार विभाग का उसे अध्ययन बनाया गया है उसके विभाग तथा जटिल कार्यों का उसे विविष्ट ज्ञान नहीं होता।"। उसको ऐसे अधिकारियों के साथ काम करना पड़ता है जो विभाग की समस्याओं के अध्ययन में अपना पूरा समय लगाते हैं तथा जिनका जीवन भी उन्हीं समस्याओं के अध्ययन में व्यतीत हुआ है जबकि वह (मन्त्री) समार में अपनी प्रतिष्ठा कायम करने, अपनी स्थिति बनाने अथवा मार्बजनिन मंचों पर धारा-प्रवाह भाषण देने में व्यस्त रहा करता था। वे उनके सामने सबसे बड़ी कठिन समस्याएँ निर्णय के लिये लाते हैं, जिनमें से अधिकांश के विषय में वह कुछ नहीं जानता। वे अपने समक्ष सबसे अधिक निश्चयात्मक तर्कों एवं तथ्यों से युक्त अपने सुभाव रखते हैं। यह स्पष्ट है कि जब तक कि वह एक स्वाभिमानी तथा असाधारण समझ, शक्ति एवं साहस वाला व्यक्ति ही न हो ६६ प्रतिशत मामलों में वह उनके विचारों में अपनी सहमति प्रकट करेगा और बिन्दुबिन्दु स्थापन पर अपने हस्ताक्षर कर देगा "। इस प्रकार लगभग सदैव कार्यालय की नीति ही विजयी होती है। इसकी शान्त हृदता व शान्त व्यवधान अथवा खावट की शक्ति तथा तथ्यों की पूर्ण जानकारी इसके ऐसे सबल अस्त्र हैं जिन पर एक असाधारण योग्यता का व्यक्त हो विजय पा सकता है।"¹

मन्त्रियों पर सिविल सेवा का प्रभाव निम्नलिखित तीन तत्वों पर निर्भर होता है

(१) सिविल सेवा का प्रभाव वरिष्ठ मन्त्रियों (Senior Ministers) की अपेक्षा उन मन्त्रियों पर अधिक होता है जिनके लिये कि अपना काम नया-नया होता है।

(२) यह तथ्यों एवं आँकड़ों के बारे में उनके ज्ञान पर निर्भर होता है। यदि वे अपने कार्य तथा विभाग से सम्बन्धित तथ्यों एवं आँकड़ों से अच्छी प्रकार परिचित हैं तो वे मन्त्रियों पर अधिक प्रभाव डाल सकेंगे।

(३) सरकार पर सिविल सेवा का प्रभाव इस बात पर निर्भर होता है कि सरकार उसका किस प्रकार उपयोग करती है। जब कोई ऐसा दल (Party) शासन-रुद्ध होता है जोकि यथापूर्व स्थिति कायम रखने के लिए दृढप्रतिष्ठ होता है तो सिविल सेवा केवल नियामक कार्यों को ही सम्पन्न करती है और जब कोई ऐसा दल पदार्थ होता है जो सामाजिक परिवर्तनों से समुक्त हो तो सिविल सेवा अधिक सक्रिय (Active) हो जाती है और इसका प्रभाव भी अधिक बढ़ता है।¹

लूट-खसोट बनाम योग्यता प्रणाली

(Spoils Versus Merit system):

यह सर्वविदित है कि अमेरिकी कार्मिक व्यवस्था (American personnel system) 'लूट-खसोट प्रणाली' (Spoils system) पर आधारित थी प्रर्षात् विजेता राजनैतिक दल, इस सिद्धान्त के अनुसार कि 'उपलब्ध द्रव्य पर विजेताओं का ही अधिकार होता है', सभी सरकारी पदों पर अपने दल के आदमियों को पदार्थ करता था। सरकारी अथवा लोक-पदों (Public offices) को लूट का माल या द्रव्य (Spoils) समझा जाता था जिसका उपयोग चुनाव (Election) में विजयी होने वाला राजनैतिक दल करता था।

संसार के लगभग सभी देशों में कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति के आधार के रूप में योग्यता सिद्धान्त (Merit principle) के प्रचलन से पूर्व सरक्षणता (Patronage) की पद्धति वर्तमान थी। फ्रांस की कार्मिक व्यवस्था के इतिहास के बारे में लिखते हुए प्रो० हेर्मेन फिनेर (Hermen Finer) ने कहा कि "फ्रांस में क्रांति (Revolution) होने तक राज्य भर में दजब भर अथवा कुछ अत्यन्त ऊँचे पदों को छोड़कर लगभग प्रत्येक केन्द्रीय अथवा स्थानीय पद (Office) केवल व्यक्तिगत क्रय (Purchase), उपहार (Gift) अथवा उत्तराधिकार (Inheritance) के द्वारा प्राप्त किया जा सकता था। सभी सरकारी पद व्यक्तिगत सम्पत्ति (Private property) की ही एक किस्म बन गये थे और एक विस्तृत व्यवहार-शास्त्र (Jurisprudence) के द्वारा इनके हस्तान्तरण की व्यवस्था की जाती थी। ये पद, जोकि बेचे जा सकते थे तथा वंश-परम्परा से प्राप्त किये जा सकते थे, द्विमुखी प्रकृति के थे : एक तो वे सम्पत्ति (Property) बने हुए थे और दूसरे उनका रूप सरकारी कार्य (Public function) का था। उन समय कोई भी व्यक्ति जो कि पद प्राप्त करना चाहता था, मालिक से उसे सम्पत्ति के रूप में खरीद लेता था और फिर उस पद का कार्य चालू करा दिया करता था। क्रेता सम्राट को यह अवसर प्रदान करता

¹ Also refer to, *The Civil Service To-day*, E. H. Dale, *the Higher Civil Service of Great Britain*, William A. Robson, *The Civil Service in England and France*

या कि वह (मझाट) उससे उस पद को सभालने की क्षमता की गारन्टी की माँग कर सकें, परन्तु वास्तव में, मझाट तथा उसके पदाधिकारी, जिनके रजिस्ट्रो में इन हस्तान्तरणों तथा पदनिपुक्तियों का लेखा लिखा जाता था, ऐसी गारन्टियों की माँग ही नहीं करत थे। वे तो व्यक्तिगत रूप से मिलने वाली चीजों, रिश्तों तथा ऐसी ही अन्य बातों से पूर्णतया सन्तुष्ट रहते थे। जैसे कोई भी व्यक्ति किसी पद की कीमत देकर बान्दनी रूप से उसका अधिकारी नहीं बन सकता था लेकिन व्यवहार में, प्रत्येक व्यक्ति कीमत चुका कर पद प्राप्त कर लेता था। योग्यता (Ability) का यदि धन धन्यदा परिवार का समर्थन प्राप्त नहीं था तो वह सरकारी पदों से विलुप्त बहिष्कृत ही थी। संक्षेप में, व्यवस्था यह थी कि धन लेकर पदों की विक्री की जाती थी और वह विक्री पक्षपात से प्रभावित होती थी।¹

इंग्लैंड में भी सरक्षणता की व्यवस्था वर्तमान थी। एडवर्ड बर्क (Edward Burke) ने ११ फरवरी १७८० को सौरगभा (House of Commons) में दिये गये एक भाषण में "समद (Parliament) की स्वतन्त्रता की अधिक सुरक्षा की तथा सिविल सेवा व अन्य संस्थाओं में प्रत्यक्ष मन्वन्धी मुधार की एक योजना प्रस्तुत की" जिसमें उन्होंने कर्मिक व्यवस्था (Personnel system) की आलोचना की और "उसके उम बड़े मूलभूत दोष का उल्लेख किया कि न तो व्यवस्था उद्देश्य से मेल खाती है और न कर्मचारी कार्य में।"

मूठ समोद प्रणाली इस विश्वास के कारण अधिक प्रचलित हो गई थी कि दलीय राजनीति का संचालन सर्वोत्तम तरीके से उन्हीं व्यक्तियों के द्वारा किया जा सकता है जोकि दल (Party) के सिद्धान्तों तथा उसकी विचारधाराओं में विश्वास रखते हैं। अतः अतिरिक्त सिविल सेवा में केवल अपने दल के सदस्यों को ही नियुक्त किया जाना चाहिये। यह समझा जाता था कि दल के व्यक्ति के रूप में प्रशिक्षण (Training) प्राप्त करना ही सोव-सेवक (Public servant) बनने के लिए पर्याप्त योग्यता है। विलियम टर्न (William Turn) ने सरक्षणता की प्रणाली (System of patronage) की पैरवी करते हुए आधुनिक सिविल सेवा के कर्मचारियों की आलोचना की है। उन्होंने कहा कि —

"यह एक अनोखी पद्धति है जिसमें यह माना जाता है कि मनुष्य शारीरिक अवयवों के सरल मिश्रण (Simple organic compounds) हैं जोकि प्रयोगशाला की विधियों (Laboratory methods) के अधीन होते हैं। इनके नमूनों के परीक्षण किये जाते हैं और उनके परिणामों के आधार पर उनकी सूचियाँ बनायी जाती हैं तथा उनको उस समय तक फाइलों में रखा जाता है जब तक कि उनकी आवश्यकता नहीं होती। उनका विश्वास है कि सिविल सेवक विचारशील नहीं होते; सरक्षण प्राप्त कर्मचारियों (Patronage employees) के समान उनको प्रशासन में कोई प्रभिरुचि या टेक (Stake) नहीं होती और वे काफी लम्बी अवधि तक अपने

पदों पर बने रहते हैं, वे दैनिक कार्य के अभ्यासी व्यक्ति बन जाते हैं, उस घड़े के समान, जिसकी दोनों आँखों की ओर को आँक के लिए गड़िया सजी रहती हैं, वे केवल एक ही दिशा की ओर को देखते हैं ।”¹

कर्मचारियों की नियुक्ति के लिये लूट प्रणाली के प्रचलन की अन्य प्रेरणाएँ इस कारण उत्पन्न होती थी कि विजयी दल अपने कार्यकर्त्ताओं अथवा मित्रों को सरकारी पद देकर उनके प्रति आभार प्रदर्शित करता था। जब एक दल ऐसा करता था तो अन्य दल भी, जैसे ही वह शक्ति प्राप्त करता था, ऐसा ही करता था। एक दल जब अपने प्रतिद्वन्दियों का इस प्रकार बहिष्कार करता था तो दूसरा दल भी शासनाखंड होने पर इसका बदला लेता था। शासनाखंड दल के परिवर्तन के साथ ही सिविल सेवा के कर्मचारी भी बदल दिये जाते थे। सरक्षयता के पक्ष में प्रस्तुत विया जाने वाला सबसे अधिक महत्वपूर्ण कारण यह था कि सरकार उस समय तक अपनी नीतियों को अधिकतम प्रभावपूर्ण रीति से क्रियान्वित नहीं कर सकती जब तक कि उसके प्रमुख कर्मचारी उन उद्देश्यों के प्रति पूर्णतया सहानुभूति न रखें जिन्हें कि प्राप्त करने के लिये वह प्रयास कर रही है।

यह बात तो सब बिल्कुल स्पष्ट रूप से तथा बिना किसी संदेह के कही जा सकती है कि ‘लूट प्रणाली’ से प्रशासन (Administration) में अनेक बुराइयाँ आ जाती हैं। प्रशासन भ्रष्टाचारी (Corrupt) तथा प्रकुशल हो जाता है। देश का राजनैतिक जीवन बड़ा गंदा हो जाता है क्योंकि विभिन्न दलों का मुख्य ध्येय यही होता है कि विधान मण्डल (Legislature) में अधिक से अधिक स्थान (Seats) प्राप्त किये जायें जिससे कि सरकारी पदों पर अपने कार्यकर्त्ताओं तथा समर्थकों को नियुक्त किया जा सके। दल के अयोग्य तथा भ्रष्टाचारी कार्यकर्त्ता उच्च प्रशासकीय पदों पर नियुक्त कर दिये जाते हैं। यह सम्पूर्ण व्यवस्था राजनीति (Politics) तथा प्रशासन के प्रति सार्वजनिक घृणा उत्पन्न करती है। जार्ज विलियम कर्टिस (George William Curtis) ने लूट प्रणाली के भरीर दोषों के बारे में लिखते हुए कहा कि

“लोक सेवा (Public service) का दलीय आधार पर दुरुपयोग करना लोक-प्रिय सरकार के प्रति मौलिक विश्वासघात है क्योंकि इसके द्वारा सार्वजनिक कल्याण (Public welfare) की बजाय व्यक्तिगत स्वार्थ राजनैतिक कार्यों का प्रेरणालोत बन जाता है.....” लूट प्रणाली की प्रमुख बुराइयों में से एक यह है कि सरक्षयता (Patronage) के प्रभावपूर्ण दुरुपयोग तथा अत्यधिक अपव्यय एवं भ्रष्टाचार ने दल को इतना अधिक निरकुश तथा स्वच्छन्द बना दिया है कि देश का सद्विवेक तथा बुद्धिमत्ता अधिकतर सिद्धांतहीन अज्ञानता और धूर्ततापूर्ण चालाकी की दासता में दब गये हैं।”

योग्यता प्रणाली

(Merit System) :

साग अब यह अनुभव करने लगे हैं कि पद (Office) 'योग्य' व्यक्ति को दिया जाना चाहिये, विजयी (Victor) को नहीं। सभी लोकतंत्रीय देशों में 'मिजिल सेवा योग्यता सिद्धान्त' (Merit principle) पर आधारित है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, जो कि लुट-प्रणाली की कुख्यात भूमि रही है, 'पेन्डल्टन अधिनियम' (Pendleton Act) के पास होन के साथ ही, सन् १८८३ में सुधार आंदोलन प्रारम्भ हुआ था। एक संघीय मिजिल सेवा आयोग (Federal Civil Service Commission) की स्थापना की गई थी। मिजिल सेवा के पदों का क्रमानुसार वर्गीकरण कर दिया गया था और उनका नियुक्ति के नियमों के अधीन कर दिया गया था।

'योग्यता प्रणाली' का अर्थ है—

(१) केवल योग्य एवं समर्थ व्यक्ति ही मिजिल प्रणाली अधीन पदों पर नियुक्त किए जाएंगे। प्रत्यासी अथवा उम्मीदवार (Candidates) की योग्यता प्रणाली अन्तर्गत सिविल सेवा में चुनाव का आधार होगी।

(२) प्रत्यासियों (Candidates) की क्षमता अथवा योग्यता का निर्णय एक निष्पक्ष तथा स्वतंत्र सेवा आयोग के द्वारा किया जाएगा।

(३) भर्ती (Recruitment) सुनी प्रतियोगिता के द्वारा होगी।

(४) पद (Posts) के लिए प्रतियोगिता करने वाले सभी नागरिकों को समान अवसर प्रदान किये जाएंगे।

(५) किसी भी दल से सम्बन्धित होन के आधार पर नागरिक-नागरिक में कोई भेद नहीं किया जाएगा। सभी नागरिकों के साथ न्याय किया जाएगा।

(६) लोगों की नियुक्ति पार्टी दलीय आधार (Party basis) पर नहीं की जाएगी। व्यक्तियों को पद के लिए उनकी योग्यता के आधार पर चुना जाएगा, राजनैतिक मतों के पुरस्कार के आधार पर नहीं।

(७) पद के कार्यकाल के विषय में स्थायित्व (Permanence) रहेगा। मिजिल सेवा का भाग्य राजनैतिक दल के भाग्य के साथ नहीं बंधा रहेगा।

(८) सिविल सेवक राजनीति में तटस्थ (Neutral) रहेंगे।

(९) पदोन्नतियाँ (Promotions) भी योग्यता के आधार पर ही किये जाएंगे।

योग्यता प्रणाली सिविल सेवा में पद के लिए दलबन्दी के आधार पर की जान वाली सीवतान के द्वारा उत्पन्न होने वाले अनैतिक प्रभाव को दूर करती है। योग्यता प्रणाली के अन्तर्गत सिविल सेवक किसी भी दल (Party) के अगुआ सरकार के प्रति वफादार रहते हैं। योग्यता प्रणाली कर्मचारियों को पदावधि (Tenure) की सुरक्षा प्रदान करती है जिसके बिना कोई भी तकनीकी अथवा व्यावसायिक अधिकारी अपना कार्यन्वय का काम नहीं कर सकता। यह प्रणाली सिविल सेवा को एक

व्यवसाय (Profession) के रूप में ऊपर उठती है और इस प्रकार सेवा के अन्तर्गत उच्च कोटि के विशिष्टीकरण (Specialisation) को सम्भव बनाती है जो कि सरकार द्वारा उन अनेक तकनीकी (Technical) कार्यों की पूर्ति के लिए अत्यन्त आवश्यक होता है जिनका भार आजकल सरकार अपने ऊपर लेती है।

उचित पदों पर उचित एवं योग्य व्यक्ति ही नियुक्त किये जायेंगे और राज्य के किसी भी पद के लिए प्रतियोगिता के एक समान अवसर प्रदान करके सभी नागरिकों के साथ पूर्ण न्याय किया जायेगा। सिविल सेवा की नियुक्तियों के समय योग्यता ही एकमात्र विचारणीय बात होगी।

आधुनिक सिविल सेवा विधियों (Laws) का इस प्रकार निर्माण किया गया है कि जिससे लोक कर्मचारियों के चुनाव की योग्यता प्रणाली को लागू किया जा सके

(१) राजनैतिक विचारों के आधार पर कर्मचारियों को पदों पर नियुक्त करना अथवा हटाना अब अवैधानिक (Illegal) कर दिया गया है।

(२) किसी भी दल के संगठन के लिए कर्मचारियों को अपनी सेवायें अथवा धन देने को बाध्य करना भी अवैधानिक है।

(३) मतों तथा पदोन्नति आदि के मामलों में सिविल सेवा पर नियन्त्रण लागू करने के लिए एक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष सिविल सेवा अभिकरण (Agency) की स्थापना की गई है।

(४) सिविल सेवा के पदों पर नियुक्तियाँ करने के लिए लिखित परीक्षाओं (Written examinations) तथा अन्य लघु परीक्षाओं अथवा जाचों पर आधारित कार्यविधियों (Procedures) की एक पद्धति का निर्माण किया है।

(५) राजनैतिक विचारों के आधार पर कर्मचारियों को अपने पदों से हटाये जाने के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने के लिए भी कार्यविधियों की एक पद्धति की स्थापना की गई।

प्रत्येक पद पर सबसे अधिक योग्य व्यक्ति की ही नियुक्ति की जानी चाहिये। "यह आदर्श अथवा लक्ष्य हमारे समाज में व्यापक रूप से मान्य कुछ महत्ताओं का एक प्रतिबिम्ब (Reflection) है, अर्थात् यह कि - (१) प्रशासनिक क्षेत्र में, कर्मचारियों का सम्बन्ध सरकारी सेवा की कुशलता (Efficiency) से होना चाहिये और यह कि कर्मचारियों की योग्यता एवं क्षमता ही प्राप्त की जाने वाली कार्य-कुशलता के स्तर का मुख्य निर्धारक तत्व होनी चाहिए, (२) यह कि प्रशासकीय शाखा के कर्मचारी "नीति" (Policy) के मामलों अर्थात् मूलभूत महत्व के प्रश्नों—से सम्बन्धित नहीं होते हैं अतः सिविल सेवा राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ रह सकती है। और रहनी भी चाहिए, और (३) यह कि सरकारी नौकरियों के आर्थिक अदसर सभी नागरिकों के लिये बिना किसी पक्षपात के उपलब्ध होने चाहिये।"¹

योग्यता प्रणाली

(Merit System) :

लोग अब यह प्रमुख करने लगे हैं कि पद (Office) 'योग्य' व्यक्ति को दिया जाना चाहिये, विजयी' (Victor) को नहीं। सभी लोकतंत्रीय देशों में 'सिविल सेवा योग्यता सिद्धान्त' (Merit principle) पर आधारित है। समुक्त राज्य अमेरिका में, जो कि न्यूट-प्रणाली की बुनियात भूमि रही है, पेन्डलटन अधिनियम' (Pendleton Act) के पास होने के साथ ही, सन् १८८३ में सुधार आंदोलन प्रारम्भ हुआ था। एक राष्ट्रीय सिविल सेवा आयोग (Federal Civil Service Commission) की स्थापना की गई थी। सिविल सेवा के पदों का क्रमानुसार वर्गीकरण कर दिया गया था और उनको नियुक्ति के नियमों के अधीन कर दिया गया था।

‘योग्यता प्रणाली’ का अर्थ है—

(१) केवल योग्य एवं समर्थ व्यक्ति ही सिविल अथवा असैनिक पदों पर नियुक्त किये जायेंगे। प्रत्यासी अथवा उम्मीदवार (Candidates) की योग्यता अथवा क्षमता ही सिविल सेवा के चुनाव का आधार होगी।

(२) प्रत्यासियों (Candidates) की क्षमता अथवा योग्यता का निर्णय एक निष्पक्ष तथा स्वतंत्र सेवा आयोग के द्वारा किया जायेगा।

(३) भर्ती (Recruitment) सुली प्रतियोगिता के द्वारा होगी।

(४) पदों (Posts) के लिए प्रतियोगिता करने वाले सभी नागरिकों को समान अवसर प्रदान किये जायेंगे।

(५) किसी भी दल से सम्बन्धित होने के आधार पर नागरिक-नागरिक में कोई भेद नहीं किया जायेगा। सभी नागरिकों के साथ न्याय किया जायेगा।

(६) लोगों की नियुक्तिवाँ दलीय आधार (Party basis) पर नहीं की जायेंगी। व्यक्तियों को पद के लिए उनकी योग्यता के आधार पर चुना जायेगा, राजनैतिक सेवाओं के पुरस्कार के आधार पर नहीं।

(७) पद के कार्यकाल के विषय में स्थाविरत्व (Permanence) रहेगा। सिविल सेवा का भाग्य राजनैतिक दल के भाग्य के साथ नहीं बंधा रहेगा।

(८) सिविल सेवक राजनीति में तटस्थ (Neutral) रहेंगे।

(९) पदोन्नतियाँ (Promotions) भी योग्यता के आधार पर ही किये जायेंगे।

योग्यता प्रणाली सिविल सेवा में पद के लिए दलबन्दी के आधार पर की जाने वाली सीचतान के द्वारा उत्पन्न होने वाले अनैतिक प्रभाव को दूर करती है। योग्यता प्रणाली के अन्तर्गत सिविल सेवक किसी भी दल (Party) के बग़ाय सरकार के प्रति वफ़ादार रहते हैं। योग्यता प्रणाली कर्मचारियों को पदावधि (Tenure) की सुरक्षा प्रदान करती है जिसके बिना कोई भी तकनीकी अथवा व्यावसायिक अधिकारी अपना कार्यालय का काम नहीं कर सकता। यह प्रणाली सिविल सेवा को एक

व्यवसाय (Profession) के रूप में ऊपर उठती है और इस प्रकार सेवा के अन्तर्गत उच्च कोटि के विशिष्टीकरण (Specialisation) को सम्भव बनाती है जो कि सरकार द्वारा उन अनेक तकनीकी (Technical) कार्यों की पूर्ति के लिए अत्यन्त आवश्यक होता है जिनका भार आजकल सरकार अपने ऊपर लेती है ।

उचित पदों पर उचित एवं योग्य व्यक्ति ही नियुक्त किये जायेंगे और राज्य के किसी भी पद के लिए प्रतियोगिता के एक समान अवसर प्रदान करके सभी नागरिकों के साथ पूर्ण न्याय किया जायेगा । विविध सेवा की नियुक्तियों के समय योग्यता ही एकमात्र विचारणीय बात होगी ।

आधुनिक सिविल सेवा विधियों (Laws) का इस प्रकार निर्माण किया गया है कि जिससे लोक कर्मचारियों के चुनाव की योग्यता प्रणाली को लागू किया जा सके

(१) राजनैतिक विचारों के आधार पर कर्मचारियों को पदों पर नियुक्त करना प्रथवा हटाना अब अवैधानिक (Illegal) कर दिया गया है ।

(२) किसी भी पद के संगठन के लिए कर्मचारियों को अपनी सेवाएँ प्रथवा धन देने को बाध्य करना भी अवैधानिक है ।

(३) भर्ती तथा पदोन्नति आदि के मामलों में सिविल सेवा पर नियन्त्रण लागू करने के लिए एक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष सिविल सेवा अभिकरण (Agency) की स्थापना की गई है ।

(४) सिविल सेवा के पदों पर नियुक्तियाँ करने के लिए लिखित परीक्षाओं (Written examinations) तथा अन्य सघु परीक्षाओं प्रथवा जाचों पर आधारित कार्यविधियों (Procedures) की एक पद्धति का निर्माण किया है ।

(५) राजनैतिक विचारों के आधार पर कर्मचारियों को अपने पदों से हटाये जाने के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने के लिए भी कार्यविधियों की एक पद्धति की स्थापना की गई ।

प्रत्येक पद पर सबसे अधिक योग्य व्यक्ति की ही नियुक्ति की जानी चाहिये । "यह आदर्श प्रथवा लक्ष्य हमारे समाज में व्यापक रूप से मान्य कुछ महत्ताओं का एक प्रतिबिम्ब (Reflection) है, अर्थात् यह कि (१) प्रशासकीय क्षेत्र में, कर्मचारियों का सम्बन्ध सरकारी सेवा की कुशलता (Efficiency) से होना चाहिये और यह कि कर्मचारियों की योग्यता एवं क्षमता ही प्राप्त की जाने वाली कार्य-कुशलता के स्तर का मुख्य निर्धारक ताक होगी चाहिए, (२) यह कि प्रशासकीय शाखा के कर्मचारी "नीति" (Policy) के मामलों—अर्थात् मूलभूत महत्व के प्रश्नों—से सम्बन्धित नहीं होते हैं अतः सिविल सेवा राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ रह सकती है । और रहनी भी चाहिए, और (३) यह कि सरकारी नौकरियों के आर्थिक अवसर सभी नागरिकों के लिये बिना किसी पक्षपात के उपलब्ध होने चाहिये ।"^१

योग्यता प्रणाली के कारण विभिन्न राष्ट्रों के राजनैतिक जीवन में निखार आ गया है और कर्मचारियों के लिए, जो कि योग्यता के आधार पर चुने जाते हैं, यह सम्भव हो गया है कि वे सरकारी नौकरी को अपना स्थायी जीवन-क्रम बना सकें। अब कोई भी नागरिक राज्य के किसी भी पद को पाने की आशा कर सकता है। इस प्रकार योग्यता प्रणाली 'सभी के लिए समान अवसर तथा समान व्यवहार' के लोकतंत्रीय सिद्धांत का ही एक विस्तार है। इस प्रणाली के अन्तर्गत सरकारी कर्मचारियों को दलीय उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अपने पदों की शक्तियों के दुरुपयोग करने का कोई प्रलोभन नहीं मिल सकता।

कुलीनतन्त्रीय तथा प्रजातन्त्रीय प्रणाली (Aristocratic and Democracy System) :

प्रायः दो अन्य प्रकार की कर्मिक-प्रणालियाँ (Personnel system) का उल्लेख भी किया जाता है। वे कुलीनतन्त्रीय और प्रजातन्त्रीय किस्म की कर्मिक प्रणालियाँ हैं। यदि कर्मचारियों के निर्देशक वर्ग की नियुक्ति, प्रतियोगिता के द्वारा नहीं बल्कि नियुक्ता प्राधिकारी (Appointing authority) के व्यक्तिगत विवेक के आधार पर समाज के केवल उच्च श्रेणी के लोगों में से ही की जाती है तो उसे कुलीनतन्त्रीय किस्म की कर्मिक प्रणाली की संज्ञा दी जाती है। इसमें सिविल सेवा के उच्च पदों पर समाज के केवल उच्च वर्ग के व्यक्तियों का ही एकाधिकार (Monopoly) होता है और देश की बहुसंख्य जनता देश के प्रशासन में भाग लेने से वंचित हो जाती है। विल्लोबी (Willoughby) ने ब्रिटिश सिविल सेवा को कुलीनतन्त्रीय प्रणाली का नाम दिया है क्योंकि केवल ग्रावसफोर्ड तथा केम्ब्रिज विश्वविद्यालयों के स्नातक (Graduates) ही इसमें सम्मिलित हो सकते हैं, और केवल कनिष्ठ व्यक्तियों के लहके तथा लड़कियाँ ही ग्रावसफोर्ड तथा केम्ब्रिज विश्वविद्यालयों की महंगी शिक्षा के व्यय का भार उठा सकते हैं।

प्रजातन्त्रीय प्रणाली में, सरकारी सेवा में, प्रवेश के लिए आयु की कोई सीमा नहीं होती और कर्मचारियों को यह अवसर प्राप्त होता है कि वे सिविल सेवा में ऊँचे से ऊँचे पद पर पहुँच सकें। कोई भी व्यक्ति सिविल धर्मवा अर्सेनिक सेवा के सबसे नीचे के पद पर नियुक्त होकर क्रमशः सबसे ऊपर के पद पर अर्थात् सीढ़ी के ऊपर के ढण्डे पर पहुँच सकता है। प्रजातन्त्रीय प्रणाली के तत्त्व योग्यता प्रणाली (Merit system) में पाए जाते हैं जिसका पहले ही ऊपर विवेचन किया जा चुका है।

जीवनवृत्ति के रूप में सरकारी सेवा (Government Service as a Career)

सरकारी सेवा अथवा सरकारी नौकरी (Government service) के सम्बन्ध में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि सिविल सेवकों को उसके सम्बन्ध में आकर्षण प्रदान किया जाना चाहिए जिससे कि वे सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति (Permanent career) के रूप में धारणा करें। ऐसी दशाएँ उत्पन्न की जानी चाहियें कि जिनके द्वारा लोगों को उनके सम्पूर्ण जीवन के लिए सरकारी सेवा में प्रवेश के लिये प्रार्थित किया जा सके।

दिसम्बर १९३३ में, अमेरिका की सामाजिक विज्ञान अनुसंधान परिषद् (Social Science Research Council) ने लोक सेवाओं की जाँच के लिए एक आयोग (Commission) की नियुक्ति की, जिसने जीवनवृत्ति की दृष्टि से सरकारी सेवा की स्पष्ट रूप से परिभाषा की। आयोग के उद्देश्य में : 'हम सिफारिश करते हैं, कि सरकार का दिन-प्रतिदिन का प्रशासनिक कार्य निश्चित रूप से जीवनवृत्ति सेवा (Career service) बन जाये। इससे हमारा अभिप्राय यह है कि ऐसे पग उठाये जायें कि सरकारी सेवा एक श्रेयस्कर जीवनवृत्ति बने; क्षमता, चरित्र तथा निष्ठा वाले युवक व युवतियों के प्रवेश के लिए सरकारी सेवा खुली रहे तथा आकर्षक बनी रहे; और विकास तथा सेवा के आधार पर विनिश्चयता और सम्मान के पथों के लिए उन्नति के अवसर सुलभ हों।'¹

इस प्रकार आयोग ने जीवनवृत्ति (Career) को इस तरह परिभाषित किया कि "यह एक सामान्य व्यवसाय है जिसे कि एक व्यक्ति सामान्यतया प्रगति की आशा से अपनी युवावस्था में अपनाता है तथा जो निवृत्ति-काल (Retirement) तक रहता है।" आयोग ने सरकार में जीवन-वृत्ति सेवा (Career service) की परिभाषा इस प्रकार की, कि "यह एक लोक सेवा अथवा सरकारी सेवा (Public service) है जिसका मगज़न इस प्रकार किया जाता है कि जिससे जीवनवृत्तियों को प्रोत्साहन मिले।"²

जीवनवृत्ति सेवा का उद्देश्य यह है कि सरकारी सेवाओं में गुणो तथा प्रगतिप्राप्तों वाले युवक व युवतियों को आकर्षित किया जाये तथा रखा जाए। प्रगति

1 Better Government Personnel, 1935 p 3

2 Better Government Personnel, 1935 p 25

तथा पदोन्नति के ऐसे अवसर प्रदान किये जायें, कि जिससे लोगो को सरकारी सेवा को स्थायी जीवनवृत्ति के रूप में चुनने की प्रेरणा मिले। इस प्रकार सरकार को ऐसी दशाएँ उत्पन्न करनी चाहिए कि जिनमें सिरिल 'सेवन सन्टोन' अनुभव करें और अपने आपको सर्वोत्तम रूप में सेवा में लगा सकें। एक जीवनवृत्ति सेवा प्रच्छेद तथा कुशल प्रशासन का सर्वप्रथम बीमा (Insurance) है। लोग सरकारी सेवा को अपनी स्थायी जीवनवृत्ति के रूप में केवल तभी अपना सकते हैं जबकि योग्यता के अनुसार उन्नति करने के अवसर प्रदान किये जायें। यदि मानना यह है कि सरकारी सेवा में प्रवेश के पश्चात् प्रगति के समस्त अवसर नष्ट हो जाते हैं तो किसी भी व्यक्ति के लिए ऐसा कोई आकर्षण नहीं रहेगा कि वह सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति के रूप में अपनाये।

जीवनवृत्ति के रूप में सरकारी सेवा को स्थापना करने के लिए तथा सेवा में सर्वोत्तम गुणों वाले व्यक्तियों को आकर्षित करने के लिए कुछ अनिवार्यताओं का ध्यान रखना होता है। वे निम्नलिखित हैं

(१) सभी नागरिकों को सरकारी सेवा में प्रवेश के लिए 'समान अवसर' प्राप्त होना चाहिये।

(२) समान कार्य के लिए समान वेतन मिलना चाहिए।

(३) पदोन्नति (Promotion) तथा प्रगति के समान अवसर प्रदान किये जाने चाहिये। पदोन्नति योग्यता (Merit) के आधार पर होनी चाहिए, उच्च पदाधिकारियों के व्यक्तिगत पक्षगत के आधार पर नहीं। सरकारी सेवा में योग्य व्यक्तियों के लिए ऐसे अवसर उपलब्ध होने चाहिए कि वे ऊँचे से ऊँचे वेतन वाले पदों तक उन्नति कर सकें। यदि सरकारी सेवा में योग्य तथा गुणों वाले व्यक्तियों को रखना है तो उनकी श्रेष्ठ योग्यताओं के विकास का एक उपयुक्त द्वार प्रवेश खुला रहना चाहिए।

(४) पद की सुरक्षा और स्थिरता होनी चाहिए। पद मानिक प्रभवा नियोजता (Employer) की सनक, तरल प्रभवा कृपा पर निर्भर नहीं होना चाहिये। अयोग्य व्यक्तियों को पदव्युत् (Dismiss) कर दिया जाना चाहिए किन्तु इससे पूर्व उन्हें अयोग्यता प्रभवा असमर्थता के आरोपों (Charges) का जवाब देने के लिए समुचित अवसर प्रदान किये जाने चाहिये।

जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त के मार्ग में आने वाली बाधाएँ
(Hindrances in the way of Career Principle)

ऐसे अनेक तत्त्व हैं जिनके कारण जीवन-वृत्ति सिद्धान्त के विकास में बाधा पड़ी है।

(१) जीवनवृत्ति के सिद्धान्त के विकास में सबसे पहली बाधा यह है कि किसी भी विशिष्ट पद के लिए 'स्थानीय निवासियों' को प्राथमिकता दी जाती है। कुछ

पदों पर केवल स्थानीय व्यक्ति (Local people) ही नियुक्त किये जाते हैं। सभीय शासन-व्यवस्था वाले देश में तो, राज्य के पद के लिए राज्य का ही निवासी होना अत्यन्त आवश्यक होता है। यह स्थिति उच्चतम के अवसरों को प्रतिबन्धित करती है क्योंकि यह हो सकता है कि गुणों से युक्त एक व्यक्ति स्थानीय निवासी (Local resident) न हो।

(२) कभी-कभी कर्मचारियों की पदोन्नतियाँ (Promotions) केवल उसी विभाग (Department) में की जाती हैं जिसमें कि वे कार्य कर रहे होते हैं, उदाहरणार्थ, रेलवे कर्मचारियों की पदोन्नति केवल रेलवे विभाग में ही की जा सकती है। यह स्थिति लोक अधिकारियों की पदोन्नति के क्षेत्र को सीमित करती है।

(३) एक व्यापक भावना यह पाई जाती है कि सरकारी कर्मचारी तो 'लकीर के फकीर' हो जाते हैं और उनमें कुशलता के नियम कोई प्रेरणा नहीं पाई जाती। इन तत्वों ने अनेक योग्य व गुणों से युक्त व्यक्तियों को सरकारी सेवा को जीवनवृत्ति के रूप में अपनाने के प्रति हतोत्साहित किया है। सरकारी सेवा को जीवनवृत्ति के रूप में अपनाये जाने के मार्ग में आने वाली इन बाधाओं को दूर करने के लिये प्रत्येक प्रयत्न किया जाना चाहिये।

पदोन्नति के लिए उपलब्ध अवसर

(Available opportunities for Promotions) :

जीवनवृत्ति व्यवस्था (Career system) कर्मचारियों को उपलब्ध होने वाले पदोन्नति के अवसरों की सख्या पर निर्भर होती है। वे महत्वपूर्ण तत्व, जोकि पदोन्नति के अवसरों की सख्या का निर्धारण करते हैं, निम्नलिखित हैं

(१) "संगठन के बढ़ने (अथवा घटने) की दर ,

(२) जीवनवृत्ति-स्तूप (Career Pyramid) का आकार (विशेषकर, यह कि सेवा के प्रत्येक स्तर पर ऊपर की ओर की पदों की सख्या कितनी तेजी से घटती है) ;

(३) उन नियुक्तियों (Appointments) की सख्या जोकि प्रन्दर से पदोन्नति के रूप में नहीं बल्कि बाहर से की जाती हैं , और

(४) कार्य-कास की औसत अवधि जब तक कि कर्मचारी किसी भी स्तर पर पदों पर कार्य करते हैं। यह चौथा तत्व निम्नलिखित बातों पर निर्भर होता है

(क) सेवा के प्रत्येक स्तर पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्तियों की औसत आयु, और (ख) वह औसत आयु जिस पर कि कर्मचारी किसी भी स्तर पर या उससे ऊपर सेवानिवृत्ति (Retirement), त्याग-पत्र (Resignation) (जिसमें अन्य सागठनों के श्रेष्ठतर पदों के लिये की जाने वाली पदोन्नतियाँ भी सम्मिलित हैं), मृत्यु अथवा पदच्युति (Dismissal) के द्वारा संगठन से पृथक् किये जाते हैं।¹

इन तत्वों के आधार पर हम एता लगा सकते हैं, कि कर्मचारी किस सीमा तक निम्नस्तर से ऊपर की ओर जा सकते हैं। यदि मगठन वृद्धि पर है तो कर्मचारियों की पदोन्नति के अवसर भी बढ़ जायेंगे। यदि बाहर से की जाने वाली नियुक्तियों की संख्या अधिक है तो अन्दर पदोन्नतियों की संख्या कम होगी। यदि कर्मचारी बाद की आयु में उच्च पदों पर पहुँचते हैं और जल्दी सेवानिवृत्त (Retire) हो जाते हैं तो एक बड़ी संख्या में कर्मचारियों की पदोन्नति के अवसर उत्पन्न हो जायेंगे। जिन स्तरों पर पदा की संख्या अधिक होती है, कर्मचारियों को उन स्तरों तक पहुँचने का एक श्रेष्ठ अवसर प्राप्त होता है।

सरकार में कर्मचारियों की भिन्न भिन्न श्रेणियाँ होती हैं। अतः, सभी श्रेणियों के कर्मचारियों को समुचित प्रगति तथा पदोन्नति के अवसर प्रदान किये जाने चाहिये।

विशेषज्ञों के लिए जीवन-वृत्ति

(Career for specialists)

सरकार आज़कल विज्ञान, गिनतबन्ना (Technology), उद्योग, व्यापार एवं वाणिज्य के विभिन्न क्षेत्रों में अनेक प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करती है। अतः अनेक तकनीकी (Technical) तथा व्यावसायिक (Professional) वर्गों के व्यक्ति सरकारी नौकरियों में लिये जाते हैं। सेवा के इस वर्ग को भी उन्नति के उपयुक्त अवसर प्रदान किये जाने चाहिये। इन तकनीकी कर्मचारियों को उन्नति की दृष्टि से पदों (Positions) के एक पद-सोपान (Hierarchy) के क्रम में वर्गीकृत (Classified) किया जाना चाहिये।

लिपिक-वर्ग के कर्मचारियों के लिए जीवन-वृत्ति

(Career for Clerical Personnel)

सरकार को सार्वजनिक पत्रों व जाँचों आदि के उत्तर की प्रकृति के दैनिक अपना नैयक कार्य (Routine work) भी सम्पन्न करने पड़ते हैं। ये नैयक कार्य सरकार के लिपिक-वर्ग द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। अतः इनकी पदोन्नति के नियम भी स्पष्ट रूप से निर्धारित किये जाने चाहिये।

सामान्य प्रशासन में जीवन-वृत्ति

(Career in General Administration)

उच्च सिविल सेवा में आने वाले व्यक्तियों के लिये अधिकतम आकर्षण प्रदान किये जाने चाहिये जिससे कि वे सरकारी सेवा (Government service) को स्थायी जीवन-वृत्ति के रूप में चुन सकें। इस श्रेणी के कर्मचारियों के बन्धों पर वास्तव में सरकार के संचालन का उत्तरदायित्व रहता है। उन्हें अनेक प्रकार की जटिल समस्याओं का सामना करना पड़ना है। इस श्रेणी के कर्मचारियों के लिये पदोन्नति की एक निश्चित नीति निर्धारित की जानी चाहिए।

प्रशासन में कार्य-कुशलता सान के लिए जीवन-वृत्ति सेवा (Career service) अत्यन्त आवश्यक है। लोक सेवा के लिये सबसे अधिक योग्य तथा गुणों वाले

प्रत्याक्षियों (Candidates) को आकर्षित करने का केवल यही प्रभावशाली तरीका है। भारत में बेरोजगारी (Unemployment) के ऊँचे प्रतिशत (Percentage) के कारण इस समस्या की ओर अधिक ध्यान नहीं दिया गया है और दासता के दिनों से ही सरकारी पदों अथवा सरकारी नौकरियों को इतनी अधिक प्रतिष्ठा प्रदान की जाती रही है कि सरकार अपने कार्य के लिए सबसे अधिक योग्य तथा गुणों वाले कर्मचारियों को प्राप्त कर सकती है।

वर्गीकरण और प्रतिफल (Classification and Compensation)

कर्मिक प्रशासन (Personnel administration) की मूलभूत समस्याओं में से एक समस्या इसके वर्गीकरण की है। लोक-नर्मचारी अनेक प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं। भिन्न भिन्न कार्यों की प्रकृति, तथा कर्मचारियों के उत्तरदायित्व एवं प्राधिकार (Authority) में अन्तर होता है। चपरासी (Peon), लिपिक (Clerk), अधीक्षक (Superintendent), विभागाध्यक्ष (Head of a Department), सचिव (Secretary)—ये सभी शासन-सेवाओं के सदस्य होते हैं किन्तु इनमें से प्रत्येक भिन्न-भिन्न प्रकार के कार्य सम्पन्न करता है। प्रत्येक कार्यों की विभिन्नता के कारण और भिन्न भिन्न प्रकार अथवा पदक्रमों (Grades) के कार्यों के लिए भिन्न भिन्न विस्म की साज सज्जा की आवश्यकता होने के कारण सेवाओं का वर्गीकरण करना पड़ता है। चूंकि श्रम विभाजन (Division of labour) किसी भी सहकारी प्रयत्न (Co-operative effort) का आधार होना है अतः वर्गीकरण किसी भी सरकारी कर्मिक व्यवस्था का आधार होता है। यह वर्गीकरण १९वीं शताब्दी के मध्य में सबसे पहले इंग्लैण्ड में दिया गया था।

अर्थ Meaning)

जैसा कि हम हम बतला चुके हैं कि भिन्न-भिन्न कर्मचारी विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं। प्रत्येक कर्मचारी को सेवा में एक 'पद' (Position) प्राप्त होता है। सेवा में कर्मचारी की स्थिति उस पद के कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों पर निर्भर होती है जिसे कि कर्मचारी धारण करता है। व्यक्ति को सेवा में कुछ ऐसे कर्तव्यों को पूरा करने के लिये नियुक्त किया जाता है जोकि उपयुक्त प्राधिकारी द्वारा उसको सौंपे जाते हैं। उन व्यक्तियों के समूह को, जोकि एक ही स्थिति रखते हैं तथा जिनके कर्तव्य एवं उत्तरदायित्व एक ही प्रकृति के होते हैं, 'वर्ग' कहा जाता है। विभिन्न पदों के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों और उनके ही अनुसार अर्पणित योग्यताओं को उन निदान्तों के रूप में स्वीकार किया जाता है जिनके द्वारा कि वर्गों अथवा श्रेणियों (Classes) का निर्धारण किया जाता है। 'पद वर्गीकरण' (Position Classification) का अर्थ है कि उन सभी पदों को, जिनके कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व बहुत कुछ मिलते-जुलते तथा एक से होते हैं, भर्ती (Recruitment) प्रतिफल (Compensation) और अन्य कर्मचारी सम्बन्धी मामलों की दृष्टि से

‘एक साथ वर्गीकृत’ कर दिया जाता चाहिये। पदों को उन कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के आधार पर, जोकि विभिन्न पदों से सम्बन्ध होते हैं, श्रेणियों में वर्गीकृत कर लिया जाता है। वर्गीकरण से तात्पर्य है पदों का, उनके कार्यों तथा श्रेणिक योग्यताओं के आधार पर, वर्गों अथवा श्रेणियों में समूहन करना। वर्ग कर्मचारियों के पदों का कुछ सामान्य विशेषताओं पर आधारित होना है, जैसे कि एक से ही प्रकार के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों को पूरा करना। सेवा (Service) में पदों के वर्गीकरण से तात्पर्य है इस बात का पता लगाना कि ऐसे कौन-कौन से विभिन्न प्रकार अथवा विभिन्न श्रेणियों के पद सेवा में वर्तमान हैं जो कर्मचारियों के क्रम में विभिन्न प्रकार के व्यवहार की मांग करते हैं, तथा इस प्रकार पता लगाई श्रेणियों का, और साथ ही साथ, प्रत्येक श्रेणी में पाये जाने वाले विशिष्ट पदों का समिलेख (Record) रखना।

जब दो पदों के कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व बहुत कुछ एक से होते हैं तो वे एक ही वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं और इसके विपरीत स्थिति में उनका सम्बन्ध भिन्न भिन्न वर्गों से होता है। कार्यों तथा उत्तरदायित्वों में काफी समानता होना ही पद वर्गीकरण का आधार है। प्रत्येक सरकारी विभाग (Department) में कर्मचारियों के दो मुख्य वर्ग होते हैं (१) लिपिक वर्ग, और (२) प्रशासकीय वर्ग। इन वर्गों को फिर अनुभागों (Sections) अथवा पदक्रमों (Grades) में विभाजित किया जा सकता है।

एक बात का प्रारम्भ में ही स्पष्टीकरण कर देना उचित होगा। किसी भी पद का वर्गीकरण स्तर (Classification level) उसके कार्यों तथा उत्तरदायित्वों पर निर्भर होता है, किसी पदधारी (Incumbent) की वैयक्तिक विशेषताओं अथवा योग्यताओं (Qualifications) पर नहीं। यह हो सकता है कि एक एम. ए. पास व्यक्ति एक लिपिक (Clerk) का कार्य कर रहा हो, इस स्थिति में उसका एक लिपिक के पद में ही वर्गीकरण किया जावेगा। एक से ही पदों पर आरुढ़ दो व्यक्तियों में एक पदधारी दूसरे से अच्छा तथा श्रेष्ठ कार्य कर सकता है, परन्तु उन दोनों को एक सा ही वेतन प्राप्त होगा। इस प्रकार पद-वर्गीकरण में पदाधिकारियों के वैयक्तिक तत्वों को अधिक महत्व नहीं प्रदान किया जाता। पदधारी जो कुछ करते हैं उसी के आधार पर पद वर्गीकृत किये जाते हैं, इस आधार पर नहीं कि वे उसको कितनी अच्छी प्रकार से करते हैं। वर्गीकरण पद का होता है उस व्यक्ति का नहीं जो कि उस पद को उस समय धारण किये होता है। पद की कल्पना उन कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों के एक ढांचे के रूप में की जाती है जोकि कार्य सम्पादन से दूर वर्तमान रहते हैं, ठीक उसी प्रकार जैसे कि एक कमरा वर्तमान रहता है चाहे उसमें कोई बसा हुआ हो या नहीं। हेरमन फिनेर (Herman Finer) के अनुसार, वर्गीकरण की समस्या यह है कि ‘सारी सेवकों (Servants) को ऐसे काम पर लगाना जिसे सम्पन्न करना उनके लिये न तो बहुत कठिन हो और न बहुत सरल,

और फिर उन लोगों के साथ समान व्यवहार करना जोकि समान कार्य करते हैं, और जहाँ किये गये कार्य की मात्रा तथा गुणवत्ता (Quality) में अन्तर हो वहाँ उस सेवा को उसी अनुपात से पुरस्कृत करना।¹

वर्गीकरण से तात्पर्य है कर्तव्यों एवं अपेक्षित योग्यताओं की समानता के आधार पर पदों को वर्गबद्ध करना।² वर्गीकरण की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि 'तुलनात्मक कठिनाइयों एवं उत्तरदायित्वों के अनुसार पदसोपान (Hierarchy) के क्रम के पदों (Positions) को व्यवस्थित रूप से क्रमबद्ध तथा श्रेणीबद्ध करना ही वर्गीकरण है।'³

इस प्रकार लोक सेवाओं (Public Services) की विभिन्न वर्गों, श्रेणियों व पदक्रमों (Grades) आदि में रखा जाता है। यह वर्गीकरण सरकार के सभी कर्मचारियों का किया जाता है। वर्गीकरण सरकार के किसी एक विभाग (Department) अथवा ब्यूरो तक ही सीमित नहीं रहता है। सभी एक पदों का, चाहे वे सेवा

1 Herman Finer. *The Theory and Public of Modern Government*, p 156

2 'By classification is meant the grouping of position on the basis of similarity of duties and qualification requirements' *Elements of Public Administration* Morstein Mara, p 553

3 'Classification may be defined as the systematic sorting and ranking of positions in a hierarchical sequence according to comparative difficulty.' Dimock Dimock op cit, p 146

* The position-classification plan as a whole is the skeleton on which the personnel requirements of the service are built. It is derived from a logical analysis of the various types of work and degrees of responsibility which are found within public employment. It reduces what may be an exceedingly complicated mass of positions to an orderly and intelligent consideration of operating problems. It is essential to the development of a career service, because it sets out the successive steps by which a beginner may advance to responsible positions. L. D White op cit, p 375

The Position classification plan refers to the allocation of positions to classes and the basis of duties performed, the responsibilities involved, and the authority and supervisory functions concerned. In other words, Positions with like functions and like responsibilities are grouped into a single class, without regard to the department or service in which they are located. (Piffner, op cit, p 284)

* The position classification plan is a device widely used in public civil service jurisdictions to simplify and standardize personnel procedures. The position, the fundamental building block in such a classification, is a group of duties and responsibilities that are to be assigned to a single employee. The basic idea in a position classification is that all these positions in an organization which involve closely similar duties and responsibilities should be grouped together for purposes of recruitment, compensation, other personnel matters. (Simon and other op cit, p 553)

में कही भी हो, एक वर्ग बनता है। जब यह कहा जाता है कि लिपिकों (Clerks) का एक वर्ग है तो इसका अर्थ होता है सरकार के सभी विभागों के लिपिक, किसी एक विभाग या ब्यूरो के नहीं। वर्गीकरण किसी भी विभागीय आधार पर कर्मचारियों का नहीं किया जाता, बल्कि यह तो सामान्य कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों के आधार पर पदों (Positions) का किया जाता है। एक से ही कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों को वहन करने वाले पद एक से ही वर्ग में रखे जाते हैं।

वर्गीकरण की रीति

(Methods of Classification)

प्रश्न यह है कि पदों को किस प्रकार वर्गीकृत किया जाये ? रीति यह है कि प्रत्येक पृथक् पद से सम्बन्ध कर्तव्यों के सम्बन्ध में, और सयुक्त की उस इकाई में, जिसमें कि वह पद स्थित है, उसके स्थान के सम्बन्ध में तथ्यों (Facts) का संग्रह किया जाना चाहिये। इन तथ्यों का संग्रह करने के पश्चात् पृथक् पृथक् पदों को ऐसी श्रेणियों में वर्गीकृत किया जाना चाहिये जिनमें कि एक ही प्रकार के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों को सम्पन्न करने वाले पदधारी (Incumbents) सम्मिलित हों, जिससे उनको एकसा ही प्रतिफल (Compensation) दिया जा सके और उनके चुनाव (Selection) के लिए एक ही परीक्षाओं की पद्धति को अपनाया जा सके। प्रत्येक पद का पृथक् से अध्ययन किया जाना चाहिये और पदधारियों का ऐसी वर्गों में विभाजन तथा उप-विभाजन किया जाना चाहिये जिनमें कि वे पद सम्मिलित किये जायें जो कि कर्तव्यों, उत्तरदायित्वों तथा अपेक्षित योग्यताओं में लगभग समान हों। पद-वर्गीकरण के लिये जो सिद्धांत भाग्य दशक का कार्य करते हैं, वे निम्नलिखित हैं—

(क) एक ही व्यावसायिक प्रकृति वाले सभी पदों को एक ही श्रेणी में एक साथ वर्गीकृत कर लिया जाना चाहिये, ऐसा करते समय विभागीय स्थिति (Departmental location) पद के वर्तमान नाम अथवा प्रतिफल, या अन्य किसी ऐसे तत्व की परवाह नहीं की जानी चाहिये जो कि व्यवसाय की प्रकृति में न पाया जाता हो,

(ख) किसी भी पद में कार्य या व्यवसाय की प्रकृति का निर्धारण उस पद से सम्बद्ध कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों तथा उन योग्यताओं (Qualifications) के द्वारा किया जाना चाहिये जो कि एक नये नियुक्तार्थी (Appointee) को उस पद के कार्य-सम्पादन के योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो,

(ग) किसी भी पद के वर्गीकरण में वर्तमान पदधारी की सेवा की श्रेष्ठता की मात्रा का या किसी ऐसी योग्यता का जिससे वह धारण करता हो या न करता हो, अथवा उसके व्यक्तित्व (Personality) पर आधारित अन्य किसी भी तथ्य का विचार नहीं किया जाना चाहिये।

पदों के आधार पर वर्गों (Classes) की व्याख्या करने के पश्चात् एक विशिष्ट वर्ग के पदधारी के लिए न्यूनतम योग्यताएं निर्धारित कर दी जानी चाहियें। इस प्रकार विहित अथवा असैनिक सेवा के सभी पदों का उपयुक्त श्रेणी तथा वर्ग में बंटवारा कर लिया जाना चाहिये।

Position-Classification Individual Job Analysis Form

POSITION DESCRIPTION

- (1) Department (and field) Finance Dept Revenue
 Division—Excise
 (2) Official Headquarters Central Secretariat, New
 Delhi
 (3) Reason for submitting —
 (a) If this position replaces other, identify such position
 by title and position number
 (b) Other (specify) New position
 (4) Position No XY—12345
 (5) Union Public Service Commission Certificate No. LM—

30]

<i>Allocated by</i>	<i>Class title of Position</i>	<i>Class</i>	<i>Initials</i>	<i>Date</i>
U P S C		Service Grade		
Dept or Agency	Clerk Typist Gs—2	Gs—2		
Recommended by				
Initiating Officer	Clerk Typist			
(6) Date of certification	1 5 55			
(7) Date received from U P S C.	2 5 55			
(8) Classification	Action			
(9) Name of employee (If vacant, write V—1)	Ram Singh			
(10) Organisational Title of Position (if any)				
(11) Description of Duties and responsibilities of Position				
(a) Under the general supervision of the Accounts Office or any of the sections of the Division to which assigned, performs the following clerical and typing duties				
(b) Types from involved rough draft, including tabulated material textual material of a technical nature stencils and master ditto copies of reports, directives, etc as well as correspondence, memoranda, etc				
(c) Under direction of the administrative clerk, assists in the maintenance of alphabetical files of correspondence, reports, directions publications, etc				
(d) Performs miscellaneous related duties of clerk				
(12) This is a correct and accurate description of my position				
	Signature of the Employee			
	Date			
(10) Certification by supervision				
(14) Certification by Head of Division				
(15) Certification by Head of Department				

पद-वर्गीकरण के लाभ

(Advantages of Position-Classification)

पद-वर्गीकरण का ग्रान्दोलन 'समान कार्य के लिए समान वेतन' (Equal pay for equal work) की माँग के साथ प्रारम्भ हुआ। एक ही प्रकार के कार्य सम्पन्न करने वाले और एक से ही प्रकार के उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने वाले कर्मचारी प्रतिफल (Compensation) की एक सी ही दरों की माँग करते थे। पद-वर्गीकरण का उद्देश्य यह था कि सरकार के भिन्न-भिन्न अभिकरणों (Agencies) में एक से ही काम के लिए दिये जाने वाले प्रतिफल की भिन्न-भिन्न दरों के अन्याय को समाप्त किया जाये। पद वर्गीकरण को उचित तथा न्यायपूर्ण व्यवहार का प्रधान स्रोत (Source) समझा जाता था। यह पक्षपात के विरुद्ध सुरक्षा का एक प्रश्न था।

प्रारम्भ में समान कार्य के लिए समान वेतन के सिद्धान्त पर आधारित होकर, अब इसने कार्मिक अथवा सेवी-धर्म प्रशासन में एक केन्द्रीय स्थिति प्राप्त कर ली है। बिना वर्गीकरण के किसी भी देश के कार्मिक प्रशासन में भ्रम तथा भ्रम्यवस्था प्रणालियों, परीक्षाओं, वेतन सूचियों (Salary schedules) तथा पदोन्नतियों (Promotions) के लिये एक आधार (Basis) प्रस्तुत करता है। भर्ती की कुशलता, एक विवेकपूर्ण पदोन्नति व्यवस्था के निर्माण की सम्भावना, तथा विभिन्न विभागों में कार्य करने वाले व्यक्तियों के साथ न्यायपूर्ण व्यवहार की भाशा समुचित वर्गीकरण पर ही निर्भर रहती है। पद-वर्गीकरण के कुछ अन्य लाभ निम्न प्रकार हैं

(१) यह कर्मचारियों की भर्ती की समस्या को सुविधाजनक बनाता है। विभिन्न विभाग (Departments) पहले इस बात का निश्चय करते हैं कि उन्हें एक विशिष्ट-धर्म के कितने कर्मचारियों की आवश्यकता है और फिर भर्ती करने वाले अभिकरण (Recruitment agency) को उसकी सूचना दे देते हैं। भर्ती-अभिकरण एक विशिष्ट-धर्म के कर्मचारियों के लिये एक सी ही परीक्षाओं की व्यवस्था करता है। इन परीक्षाओं के पश्चात् भर्ती अभिकरण 'पात्र व्यक्तियों' (Eligibles) की एक सूची तैयार करता है और फिर विभिन्न विभाग 'पात्र व्यक्तियों' की इस सूची में से नियुक्तियाँ करते हैं। निम्नलिखित उदाहरण इस बात को बिल्कुल स्पष्ट कर देगा।

मान लीजिये भारत सरकार के पचास विभागों को श्राविलिपिकों (Stenographers) की आवश्यकता है। यदि श्राविलिपिकों की भर्ती के लिये प्रत्येक विभाग अपनी अपनी निजी परीक्षाओं की व्यवस्था करता है, तो इसमें दो बड़े दोष उत्पन्न हो जाते हैं। प्रथम तो ऐसा करना बड़ा महंगा पड़ेगा और उसमें समय काफी लगेगा, क्योंकि श्राविलिपिकों की भर्ती के लिये पचास विभागों की पुष्क-पुष्क परीक्षाओं की व्यवस्था करनी होगी। दूसरे, यह हो सकता है कि भिन्न-भिन्न विभागों में परीक्षाओं (Tests) का स्तर पुष्क-पुष्क हो, और ऐसा होना अनुचित तथा

अन्यायपूर्ण है। इन कठिनाइयों को दूर करने के लिए, सिविल-सेवा आयोग द्वारा एक परीक्षा ली जाती है और उस सामान्य परीक्षा के आधार पर 'पदों के योग्य' आनुलिपियों की एक सूची तैयार करली जाती है। फिर, किंगो भी विभाग की आनुलिपियों की माँग को इस सूची में से पूरा कर दिया जाता है। पद-वर्गीकरण की व्यवस्था से भर्ती का कार्य बड़ा सुविधाजनक तथा सुगम हो जाता है।

(२) पद-वर्गीकरण न्याय और समानता के आधार पर पदोन्नति की व्यवस्था को स्थापना करता है। कर्मचारियों को पदोन्नति (Promotion) के नियमों व माँगों का पता रहता है। एक विशिष्ट वर्ग के कर्मचारी यह जानते हैं कि दूसरे विशिष्ट-वर्ग में उनकी पदोन्नति की जा सकती है। इसमें अधिक कठिनाइयों, अधिक उत्तरदायित्वों तथा अधिक सुविधाओं वाले पदों के लिये की जाने वाली पदोन्नतियों में व्यवहार की एकलपता को प्रोत्साहन मिलता है।

(३) पद वर्गीकरण और प्रतिफल (Compensation) के बीच एक गहरा सम्बन्ध पाया जाता है। वर्गीकरण 'समान कार्य के लिये समान वेतन' के सिद्धान्त के आधार पर वेतन के मानकीकरण (Standardization) को प्रोत्साहित करता है। इस प्रकार प्रतिकूल पदाधिकारियों की मनचाही इच्छा पर निर्भर नहीं रहता। पद-वर्गीकरण पद के कार्यों, कठिनाई की मात्रा, तथा उन कार्यों की जिम्मेदारियों के स्तर को निर्धारित करता है। कार्यों की प्रकृति का निर्धारण करने के पश्चात् प्रत्येक वर्ग या श्रेणी के कर्मचारियों के लिये प्रतिफल की दरें निश्चित की जाती हैं। कर्मचारी एक ही ही विस्म के कार्यों तथा उत्तरदायित्वों के लिए समान पारिश्रमिक (Remuneration) प्राप्त करने हैं। इससे एक उचित तथा व्यवसाय जैसी वेतन नीति और स्पर्धासुक्त सेवा को प्रोत्साहन मिलता है। इस प्रकार प्रतिफल की दर तथा विय हुए कार्य के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हो सकता है।

(४) पद वर्गीकरण व्यवहार को समानता और प्रतिकूल-दरों के मानकीकरण को प्रोत्साहन देता है। यह सरकारी सेवा में अपने पद के प्रति सम्मान तथा सहयोग की भावना को प्रोत्साहन देता है जोकि कुशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि कुछ विशिष्ट कर्मचारी अपने वर्ग अथवा श्रेणी के प्रति रोष प्रकट करते हैं परन्तु राज्य एक दत्तता बड़ा नियोजक (Employer) होता है कि वह अपने सभी सेवकों से पूरक-पूरक व्यक्तित्व सीधे करने में असमर्थ होता है। पद-वर्गीकरण लोक-सेवा में सहयोग की भावना को प्रोत्साहन देता है।

(५) पद-वर्गीकरण बजट बनाने के कार्य को सुविधाजनक बनाता है। एक विशिष्ट-वर्ग के कर्मचारियों की संख्या के आधार पर वेतनों की गणनाएँ की जाती हैं। बजट-कार्यालय कर्मचारियों के पद की श्रेणी के आधार पर उनके वेतनों की गणना करता है।

(६) पद-वर्गीकरण भर्ती के लिए ली जाने वाली परीक्षाओं (Tests) के कार्य को सुविधाजनक बनाता है। परीक्षाओं के विषय अथवा परीक्षाओं की विस्म विशिष्ट

वर्गों के लिये आवश्यक न्यूनतम योग्यताओं से सम्बन्धित होती हैं। अपेक्षित योग्यताओं तथा की जाने वाली परीक्षाओं के बीच एक सम्बन्ध स्थापित किया जाना है। पद-वर्गीकरण मर्जी, प्रतिकूल तथा पदोन्नति के कार्य को सुविधाजनक बनाता है और कर्मचारियों के लिये सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति बनाने की प्रेरणा देता है। इस प्रकार वर्गीकरण के लाभों को सन्तुष्टि में निम्न प्रकार व्यक्त किया जा सकता है।

(१) यह 'समान कार्य के लिए समान वेतन' के सिद्धान्त को लागू करके सेवाओं में नैतिकता की स्थापना को सम्भव बनाता है और इस प्रकार सेवाओं में अधिक अच्छे कार्य तथा अधिक प्रसन्न कर्मचारियों की उत्पत्ति करता है।

(२) चूँकि चुनाव (Selection) का आधार प्रतिप्रोत्साहक होता है अतः उचित एवं न्यायपूर्ण पदोन्नति सम्भव हो जाती है।

(३) इसमें चूँकि प्रत्येक पद प्रत्येक कार्य का विश्लेषण किया जाता है अतः प्रत्येक पद के लिए कर्मचारियों का उचित चुनाव करना सम्भव हो जाता है।

(४) कर-दाता (Tax-payer) को निम्नतर लागत पर श्रेष्ठतर सेवा प्राप्त होती है।

(५) सेवाओं पर किये जाने वाले सरकारी खर्चों की जाँच-पड़ताल करना सम्भव हो जाता है, कर्मचारियों की बढ़ती हुई राश्या के सम्बन्ध में की जाने वाली गलतियों अथवा पक्षपात को रोका जा सकता है।¹

पद-वर्गीकरण कर्मचारियों, प्रवर्ग्यकों, व्यवस्थापकों तथा कर-दाताओं के हितों में वृद्धि करता है। पद-वर्गीकरण के लाभों के विषय में लिखते हुए प्रो० हर्मान फिनेर (Herman Finer) ने कहा कि 'सभी देशों का अनुभव बतलाता है कि ऐसे वर्गीकरण की कितनी अधिक आवश्यकता होती है। विना वर्गों अथवा श्रेणियों के गणना (Calculation), तुलना (Comparison) सापेक्षिक कर-निर्धारण (Assessments) तथा मूल्यांकन नहीं किया जा सकता, और एक लोकप्रिय शासन वाले राज्य में, विशेषकर वहाँ जहाँ कि सार्वजनिक प्रचार के लिये तथा राजनैतिक अनिष्टों की सरकार के लिये आसानी से समझे जा सकने योग्य तथ्यों एवं आकड़ों की आवश्यकता होती है, वर्गों अथवा श्रेणियों के अभाव में नियन्त्रण ढीला पड़ जाता है'। सर्वश्रेष्ठ वर्गीकरण के द्वारा राज्य सेवा में बुराई की मात्रा न्यूनतम हो जाती है।²

पद वर्गीकरण व्यवस्था की कुछ हानियाँ भी हैं जिन्हें दृष्टिगत रखा जाना चाहिये। वर्गीकरण हो जाने के पश्चात् कर्मचारियों के नियत कर्तव्यों में यदि

1 Article on salaries of state employees by King in Annals of the American Academy of Political and Social Science, May, 1924

2 Herman Finer, *op cit*, p 156.

प्रस्थायी हेर-फेर भी की जाती है तो वे उसका विरोध करते हैं। वे अपने वर्तमान-वर्गों को कानूनी प्राधिकार के रूप में प्रस्तुत करते हैं और केवल उन्हीं कार्यों को सम्पन्न करते हैं जिन्हें करने के लिए उनके वर्ग बनाये गये हैं। इससे अतिरिक्त पद-वर्गीकरण व्यवस्था में मनुष्य के वैयक्तिक गुण अनुरक्षित ही रह जाते हैं। इसमें मनुष्य के साथ वस्तुओं के सहज व्यवहार किया जाता है। किसी विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करते समय मनुष्यों के वैयक्तिक गुणों को पुरस्कृत नहीं किया जाता। इससे अच्छी प्रतिभा तथा बौद्धिक योग्यता वाले व्यक्तियों में निराशा की भावना पैदा होती है और प्रशासन में प्रकुशलता को प्रोत्साहन मिलता है।

यदि पद-वर्गीकरण को प्रभावशाली बनाया है तो समय-समय पर इस पर पुनर्विचार करते रहना चाहिये। वस्तुनिष्ठ आधार (Objective basis) पर पदों का वर्गीकरण करने के लिये हर सम्भव प्रयत्न किया जाना चाहिये। वर्तमान, उत्तरदायित्वों व विभाग के संगठन आदि की प्रकृति से सम्बन्धित तथ्य (Facts) प्रभावशाली रीतियों (Questionnaire Methods) द्वारा प्राप्त किये जाने चाहिये और फिर इन तथ्यों के आधार पर वर्गीकरण किया जाना चाहिये।

संयुक्त राज्य अमेरिका में पद-वर्गीकरण

(Position Classification in the United States of America) :

संयुक्त राज्य अमेरिका में पहले लोक-कर्मचारियों के सम्बन्ध में बड़ा भ्रम तथा उनके वेतनों में भारी असमानताएँ वर्तमान थीं। इस सम्बन्ध में इतना अधिक भ्रम पैदा हो गया था कि सन् १९२० में पुनर्वर्गीकरण आयोग (Reclassification Commission) ने यह रिपोर्ट दी कि "कभी-कभी एक साथ तथा एक सा ही कार्य करने वाले कर्मचारियों को जिन दरों से वेतन दिया जाता है उनमें ५० प्रतिशत अथवा इसमें भी अधिक अन्तर होता है। प्रायः ऐसा होता है कि अपेक्षाकृत अधिक कुशल कर्मचारियों को निम्न दरों से वेतन दिया जाता है। ऐसे अनेक उदाहरण दिये जा सकते हैं जबकि किसी अनुभाग (Section) का कार्य-भारी लिपिक अथवा संगठन का अन्य कोई व्यक्ति उन कर्मचारियों से भी कम वेतन प्राप्त करता है जोकि उसके निर्देशन (Direction) में कार्य कर रहे होते हैं।" प्रतिवेदन (रिपोर्ट) में हड़तालपूर्वक यह बात कही गई कि "अतिरिक्त उत्तरदायित्व के लिए उनको मिलने वाला प्रतिफल इस तथ्य में निहित होता है कि उसके अपेक्षाकृत उच्च वेतन प्राप्त अधीनस्थ कर्मचारियों में से कोई यदि त्यागपत्र दे, तो उस रिक्त-स्थान को प्राप्त करने के सुझाव पर उसे सुनभ हो जाते हैं।" आयोग के प्रतिवेदन से सन् १९२३ के वर्गीकरण अधिनियम (Classification Act) के बनाने की प्रेरणा मिली। इसके बाद समय-समय पर स्थिति पर पुनर्विचार किया गया और सन् १९४९ के वर्गीकरण अधिनियम द्वारा एक सामान्य अनुसूची (General schedule) (G. S.) के लिए, जिसमें कि व्यावसायिक व वैज्ञानिक सेवा, लिपिक-वर्गीय, प्रशासकीय, राजकोषीय (Fiscal) तथा उप-व्यावसायिक सेवाएँ सम्मिलित हैं और एक शिल्पिक (Crafts),

रक्षक (Protective) तथा अभिरक्षक अनुसूची (Custodial schedule) (C P C) के लिये, जिसमें कि सन्देशवाहक खटके व पारसलो भी जाच करने वाले आदि की किस्म के कर्मचारी सम्मिलित हैं, प्रतिफल की दरें (Compensation rates) निश्चित की गईं। इस प्रकार जो वर्गीकरण प्रचलित हुआ वह निम्न प्रकार है—

(१) व्यावसायिक और वैज्ञानिक (Professional and scientific),
(२) उप-व्यावसायिक और उप-वैज्ञानिक, (३) लिपिकवर्गीय, प्रशासकीय और सामान्य कार्य सम्बन्धी, तथा (४) अभिरक्षित श्रम (Custodial labour) तथा यान्त्रिक (Mechanical)।

ब्रिटिश सिविल-सेवा के विभिन्न वर्ग

(The Various Classes of the British Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा के दो बड़े वर्ग हैं औद्योगिक (Industrial) तथा गैर-औद्योगिक कर्मचारी गैर औद्योगिक कर्मचारियों का (जिन्हें कि सिविल सेवा प्रमुख कहा जा सकता है) निम्नलिखित राजकोषीय वर्गीकरण किया जाता है

- (१) प्रशासकीय (Administrative) वर्ग।
- (२) निष्पादक प्रयत्न कार्य-पालक (Executive) वर्ग।
- (३) लिपिक तथा उप-लिपिक वर्ग।
- (४) मुद्रलेखन (Typing) वर्ग।
- (५) निरीक्षक सेवा-वर्ग।
- (६) व्यावसायिक, वैज्ञानिक व तकनीकी-वर्ग।
- (७) गौण तकनीकी (Ancillary-technical) वर्ग।
- (८) तुच्छी तथा अभितापन-वर्ग (Minor and Manipulative)।
- (९) सन्देश-वाहक व द्वारपाल आदि।

भारत में सेवाओं का वर्गीकरण

(Classification of Services in India)

भारत में सेवाओं को निम्नलिखित वर्गों प्रयत्न श्रेणियों में रखा गया है

- (१) अखिल भारतीय सेवाएँ (All India Services),
- (२) केन्द्रीय (सघीय) सेवाएँ, प्रथम श्रेणी (Class I),
- (३) केन्द्रीय (सघीय) सेवाएँ, प्रथम श्रेणी (Class II),
- (४) शान्तीय (राज्य) सेवाएँ,
- (५) विशेषज्ञ सेवाएँ (Specialist services),
- (६) केन्द्रीय सेवाएँ, तृतीय श्रेणी और
- (७) केन्द्रीय सेवाएँ, चतुर्थ श्रेणी,
- (८) केन्द्रीय सचिवालय सेवा (Central secretariat service) प्रथम,

द्वितीय, तृतीय और चतुर्थ श्रेणी।

प्रखिल भारतीय सेवाओं में भारतीय प्रशासन सेवा (I A S.), भारतीय पुलिस सेवा (I. P. S.) तथा भारतीय विदेश सेवा (I F. S.) सम्मिलित हैं। यह भारतीय निव्विल प्रयुक्त धर्तुनिव सेवा का उच्च-वर्ग है। इससे अधिकारियों की भर्ती सघीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) द्वारा की जाती है और इनको भारत प्रयुक्त भारत से बाहर बही भी काम करने के लिये भेजा जा सकता है। होता यह है कि भारतीय प्रशासन तथा पुलिस सेवाओं के अधिकारों एक निर्धारित कोटे (Fixed quota) के आधार पर विभिन्न राज्यों में बांट दिये जाते हैं।

केन्द्र सरकार (Central Government) के अन्तर्गत आने वाली सेवाओं तथा पदों को चार वर्गों प्रयुक्त श्रेणियों में विभाजित किया जाता है—प्रथम, द्वितीय, तृतीय और चतुर्थ।

प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के पदाधिकारी अपने-अपने क्रमिक विभाग (Department) में उच्च पदों (Senior posts) पर रहते जाते हैं। वे भारत सरकार के अन्तर्गत केन्द्रीय सचिवालय के तथा अन्य प्रशासकीय पदों पर नियुक्त किये जाते हैं। इन सेवाओं के अधिकारियों की भर्ती (Recruitment) एक ऐसी मयुक्त प्रतियोगिता परीक्षा (Combined Competitive Examination) के परिणाम के आधार पर की जाती है जो कि सघीय लोक सेवा आयोग द्वारा प्रखिल भारतीय सेवाओं तथा प्रथम व द्वितीय श्रेणियों की सेवा के लिये प्रत्यासिधियों (Candidates) का चयन (Selection) करने के लिये आयोजित की जाती है। निम्नलिखित सेवाएँ महत्वपूर्ण प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाएँ (Class Central Services) हैं।

प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं की वर्तमान समय में सख्या २४ है, जिनके नाम इस प्रकार हैं (१) भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा (Indian Audit and Account Service), (२) भारतीय प्रतिरक्षा लेखा सेवा (Indian Defence Accounts Service), (३) केन्द्रीय इंजीनियरिंग सेवा, प्रथम श्रेणी (Central Engineering Service Class I), (४) भारतीय सीमा शुल्क सेवा (Indian Customs Service), (५) भारतीय डाक व तार विभाग की उच्चतर तार इंजीनियरिंग तथा वेतार के तार की शाखाएँ, (६) भारतीय डाक व तार यातायात सेवा प्रथम श्रेणी, (७) भारत का भू-गर्भ सर्वेक्षण (Geological Survey of India) प्रथम श्रेणी, (८) भारतीय अन्तरिक्ष-विज्ञान सेवा (Indian Meteorological Service) प्रथम श्रेणी, (९) पुरातत्व विभाग (Archaeological Department), (१०) खान विभाग (Mines Department) प्रथम श्रेणी, (११) भारत का जीव-विज्ञान सर्वेक्षण (Zoological Survey of India), (१२) भारतीय भू-माप (Survey of India) प्रथम श्रेणी, (१३) भारतीय गिरजा विभाग सत्यान (Indian Ecclesiastical Establishment), (१४) भारत सरकार का राजनैतिक विभाग (Political Department of Government of India), (१५) चिकित्सा

अनुसंधान विभाग (Medical Research Department) (भारतीय चिकित्सा सेवा (I. M. S.) के अधिकारियों को छोड़कर) (१६) अफीम विभाग, (१७) बंगाल विमानचालक सेवा (Bengal Pilot Service) (१८) आय-कर सेवा (Income Tax service) प्रथम श्रेणी (१९) सचिवालय सेवा (Secretariat Service) प्रथम श्रेणी, (२०) वणिज्य-मार्तीय प्रशिक्षण जलयान सेवा (Mercantile Marine Trainingship Service) प्रथम श्रेणी (२१) केन्द्रीय राजस्व रासायनिक (Central Revenues Chemical) प्रथम श्रेणी (२२) रेलवे निरीक्षक वर्ग सेवा (Railway Inspectorate Service) (२३) भारतीय डाक सेवा (Indian Postal Service) प्रथम श्रेणी, और (२४) सामान्य केन्द्रीय सेवा (General Central Service) प्रथम श्रेणी।

उपरोक्त प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में से प्रत्येक के (कुछ उनको छोड़ कर जोकि अब प्रचलित हो चुकी हैं) समवर्ती (Corresponding) एक-एक द्वितीय श्रेणी की सेवा भी होती है।

तृतीय और चतुर्थ श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में क्रमशः पहली 'अधीनस्थ' (Subordinate) तथा 'अवर' (Inferior) सेवाएँ सम्मिलित की जाती हैं।

भारत सरकार ने अभी हाल में ही (१९५५) में एक भारतीय सीमान्त प्रशासन सेवा (Indian Frontier Administrative Service) तथा एक भारतीय वैज्ञानिक सेवा (Indian Scientific Service) की स्थापना की है। अन्य अनेक केन्द्रीय सेवाओं के गठन के प्रस्ताव विचारधीन (Under Consideration) हैं। ये सेवाएँ इस प्रकार हैं (१) केन्द्रीय वन सेवा (Central Forest Service), (२) केन्द्रीय कृषि तथा पशु पालन सेवा, (३) भारतीय राजस्व सेवा, (४) प्रतिरक्षा विज्ञान सेवा (Defence Science Service), (५) भारतीय इन्जीनियरिंग सेवा (६) पुस्तकालयाध्यक्षा की केन्द्रीय सेवा (Central Service of Librarians), (७) भारतीय सूचना सेवा (Indian Information Service) (८) औद्योगिक प्रबन्ध सेवा, (९) केन्द्रीय स्वास्थ्य सेवा, और (१०) आर्थिक तथा सांख्यिकीय परामर्श सेवा (Economic and Statistical Advisory Service)।

प्रथम श्रेणी की प्रत्येक केन्द्रीय सेवा के समवर्ती एक-एक द्वितीय श्रेणी की सेवा भी होती है।

तृतीय और चतुर्थ श्रेणी की केन्द्रीय सेवाएँ अधीनस्थ सेवाएँ हैं। इनमें लिपिक-वर्गीय (Clerical) मन्त्रीय (Ministerial) निष्पादक (Executive) अथवा बाह्य कर्तव्यों (Outdoor duties) वाले पद सम्मिलित किये जाते हैं।

कुछ वर्षों पहले तक, विभिन्न श्रेणियों की सेवाओं के बीच सेवा की अनेक शर्तों व दशाओं के सम्बन्ध में भिन्नताएँ पाई जाती थीं और चतुर्थ श्रेणी (Class IV) तथा अन्य श्रेणियों के बीच तो विशेष रूप से निम्न बानों के सम्बन्ध में भारी अन्तर पाया जाता था निवृत्ति-वैतन अथवा पेन्शन (Pension) और सेवोपहार

• (Gratuity) की दरें, पेन्शन के लिए योग्य बनाने वाली सेवा (Qualifying service for pension), चिकित्सा सम्बन्धी लाभ (Medical benefits) तथा अवकाश (Leave) सम्बन्धी अधिकार। निम्न श्रेणियों के कर्मचारियों की सेवा-शर्तों में उत्तरोत्तर उदारता बनती जाने के साथ ही साथ अवकाश (Leave) व सेवा निवृत्ति लाभों (Retirements benefits) आदि के सम्बन्ध में विभिन्नताएं वास्तव में कम हो गई हैं, और यदि कुछ छोटी-मोटी विभिन्नताएं वर्तमान हैं भी, तो वे सब उच्च श्रेणियों के अनुकूल नहीं हैं। उदाहरण के लिए, चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों को अधिक उदार छुट्टियां तथा यात्रा सम्बन्धी छूटें (Concessions) प्राप्त हैं और उनमें से बहु-सम्पन्न कर्मचारियों को प्रतिवर्षस्वता (Superannuation) की अपेक्षाकृत ऊंची आय की सुविधा प्राप्त है। भर्ती तथा सेवा की कुछ अन्य शर्तों के सम्बन्ध में सभी भी भिन्नताएं वर्तमान हैं जिनका उल्लेख नीचे किया जाता है।

(१) जहाँ प्रथम श्रेणी की सेवाओं/पदों पर सम्पूर्ण प्रथम नियुक्तियां राष्ट्रपति (President) द्वारा की जाती हैं, वहाँ अन्य मामलों में निम्न प्राधिकारियों (Lower authorities) को ऐसी नियुक्तियां करने के अधिकार दे दिये गये हैं।

(२) प्रथम श्रेणी (Class I) के सभी पद और द्वितीय श्रेणी के बहुत स पद राजपत्रित (Gazetted) होते हैं किन्तु अन्य नहीं होते।

(३) राष्ट्रपति प्रथम श्रेणी के लिए तो अनुशासनिक प्राधिकारी (Disciplinary authority) और द्वितीय श्रेणी के लिए अपील सुनने वाले प्राधिकारी (Appellate authority) हैं किन्तु तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों के लिए अनुशासनिक तथा अपील प्राधिकारी अधिकतर विभागाध्यक्ष (Head of Department) अथवा उनके अन्तर्गत काम करने वाले अधिकारी होते हैं।

(४) जबकि प्रथम श्रेणी तथा द्वितीय श्रेणी सेवाओं/पदों की सीधी भर्ती सघीय लोक-सेवा आयोग के परामर्श में की जाती है (वर्तते कि किसी भी सेवा अथवा सेवाओं के इस प्रतिबन्ध में विशेष रूप से ध्यान कर दिया हो) किन्तु तृतीय श्रेणी और चतुर्थ श्रेणी की सेवाओं के सम्बन्ध में ऐसा सामान्य नियम नहीं है।

वर्गीकरण का अन्य आधार राजपत्रित (Gazetted) तथा अराजपत्रित (Non-gazetted) श्रेणियों का है। उन सब पदों को राजपत्रित अथवा गजटेड कहा जाता है जिनके पदधारियों के नाम नियुक्ति, स्थानान्तरण, पदोन्नति तथा सेवा-निवृत्ति आदि के सम्बन्ध में राजपत्र अथवा सरकारी बजट में प्रकाशित किये जाते हैं। सामान्य तथा प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी राजपत्रित श्रेणी (Gazetted class) हैं। अराजपत्रित पद वे होते हैं जिनके पदधारियों के नाम इस प्रकार सरकारी गजट में नहीं छपते। तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों के कर्मचारी अराजपत्रित होते हैं।

उपर्युक्त वर्गीकरण व्यवस्था की मुख्य आलोचना यह है कि यह वर्ग-भेद की भावना, उत्पन्न करती है और यह एक प्रकार की जाति प्रथा है जोकि किसी विशिष्ट वर्ग को प्रबल सन्तुष्ट कर सकती है किन्तु सिविल सेवकों के सुगम व सहकारिता-

पूरा कार्य संचालन के लिए यह सतरनाक है। वेतन आयोग (Pay Commissions) न वर्गीकरण की इस पद्धति के उन्मूलन की सिफारिश की। वेतन आयोग ने कहा कि

‘एकत्रित साक्षिया इस वर्गीकरण के उन्मूलन के पक्ष में हैं। इसके उन्मूलन के पक्ष में मुख्य आधार यह प्रस्तुत किया जाता है कि इससे कोई ऐसा व्यावहारिक उद्देश्य पूरा नहीं होता जोकि इसके बिना पूरा न हो सकता हो और दूसरी ओर, इसका एक अस्वस्थ मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ता है। हम (आयोग के सदस्य) इस विचार में सहमत हैं। हम तो महत्व इस बात को देने हैं कि सिविल-सेवकों में यह भावना पैदा की जाये कि वे सब एक सर्वमान्य लोक-सेवा से सम्बन्ध रखते हैं, और वर्गीकरण की कोई भी पद्धति या नाम-सूची (Nomenclature) प्रत्येक लोक-कर्मचारी प्रशासन का कोई भी रूप या संस्था, जिसके द्वारा कि ऐसी भावना के विकास में बाधा पड़ने की सम्भावना हो — चाहे उस बाधा की मात्रा कितनी ही कम क्यों न हो — हमारे विचार से समाप्त कर दिया जाना चाहिए जब तक इससे कोई ऐसा व्यावहारिक उद्देश्य न पूरा होना हो जोकि इस व्यवस्था के अभाव में स्पष्ट रूप में पूरा न हो सकता हो। उन देशों सहित, जिनमें कि एक बड़ा तथा जटिल मिश्रित सेवा संगठन प्रचलित है, अन्य देशों ने भी यह आवश्यक नहीं समझा है कि वे अपने सिविल सेवा पद-क्रमों (Grades) तथा व्यावसायिक संगठनों पर हमारे जैसा एक विस्तृत वर्गीकरण ला दें, और हम यह नहीं समझते कि यदि इस विचारधीन वर्गीकरण को छोड़ दिया जाये तो भारत के लिए कोई गम्भीर कठिनाई उत्पन्न हो जायेगी।¹

वेतन आयोग का उपर्युक्त दृष्टिकोण सही नहीं है। कर्मचारियों के बीच अन्तर तो रहना ही पड़ता है। हम वर्गीकरण व्यवस्था को इस कारण नहीं छोड़ सकते क्योंकि कुछ कर्मचारी अपने में हीनता की भावना (Inferiority complex) का अनुभव करते हैं। पद-वर्गीकरण के बिना प्रशमन की कोई भी वैज्ञानिक व्यवस्था काम में नहीं रह सकती।

भारतीय वर्गीकरण की एक अन्य महत्वपूर्ण आलोचना यह है कि प्रथम व द्वितीय श्रेणी के बीच का भेद मिटा दिया जाना चाहिए। द्वितीय श्रेणी की सेवाओं का प्रतिनिधित्व करने वाले संगठन आम तौर पर यह कहा करते हैं कि द्वितीय श्रेणी समाप्त कर देनी चाहिये और इस श्रेणी में इस समय जो सेवाओं तथा पद हैं उनको सम्बन्धित प्रथम श्रेणी की सेवाओं के ढांचे में ही सम्मिलित कर लेना चाहिये और उसी के अनुसार उनको पारिषेधिक भी दिया जाना चाहिए। प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी के कर्मचारियों के बीच अन्तर की समाप्ति से सम्बन्ध में मुख्य तर्क यह है कि द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों को वही कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व सौंपे जाते

1 Commission of Enquiry of Emoluments and conditions of service of Central Government Employees 1957-59 Report, Govt. of India p 562.

हैं जोकि प्रथम थ्रेणी के पदाधिकारियों की कनिष्ठ वेतनक्रम (Junior scale) में सीधे जाते हैं। इस प्रालोचना के उत्तर में यह कहा जा सकता है कि यह भेद जारी रहना चाहिये क्योंकि द्वितीय थ्रेणी की सेवाओं के बहुमध्यम अधिकारियों की सीधा भर्ती (Direct recruitment) नहीं होनी और द्वितीय थ्रेणी के ऐसे सब रिक्त स्थान तृतीय थ्रेणी के अधिकारियों की पदावधि के आधार पर भरे जाते हैं। इस प्रकार जहाँ द्वितीय थ्रेणी के पदाधिकारियों के तथा प्रथम थ्रेणी की कनिष्ठ शाखा (Junior branch) के पदाधिकारियों के कर्त्तव्य तथा उत्तरदायित्व एक से हैं, वहाँ उनके पारिश्रमिक (Remuneration) तथा उनकी पदस्थिति (Status) में पाई जाने वाली विभिन्नता को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है कि प्रथम थ्रेणी के पदाधिकारियों की भर्ती उच्चतर पदों के सम्बन्धों के लिए की जाती है, और इसी थ्रेणी के कनिष्ठ वेतनक्रम वाले पदों (Junior scale posts) का उद्देश्य केवल यह होता है कि वे पदाधिकारियों के लिए प्रशिक्षण के आधार के रूप में (As training ground) कार्य करें और उनका उन उच्चतर उत्तरदायित्वों की वहन करने के योग्य बना दें जिनके लिये उनकी भर्ती की गई है। इससे विपरीत, द्वितीय थ्रेणी के पदाधिकारियों की भर्ती जाड़े वह पदोन्नति द्वारा की जाय प्रथम सीधे ही, उस पदक्रम (Grade) के बतौर को सम्पन्न करने के लिये की जाती है जिन पर कि उनकी नियुक्ति की जाती है।

वरादाचारिण आयोग (Varadachariar Commission) ने इस प्रश्न की काफी गहराई के साथ जांच की। इस सम्बन्ध में आयोग के कुछ सदस्यों का जहाँ यह विचार था कि द्वितीय थ्रेणी की सेवाओं में उन सभी पदों का, जिनके कर्त्तव्यों तथा प्रथम थ्रेणी के पदाधिकारियों के कर्त्तव्यों में कोई भिन्नता न हो, प्रथम थ्रेणी के कनिष्ठ वेतनक्रम में दिये कर दिये जाना चाहिए, वहाँ अधिकांश सदस्यों का दृष्टिकोण आयोग के अपने ही सदस्यों में, निम्नलिखित था

‘तथापि अधिकांश सदस्यों का झुकाव इस ओर था कि दोनों थ्रेणियों को कायम रखना वाञ्छनीय है, किन्तु उन विभागों (Department) में, जहाँ कि या तो भर्ती की रीति के कारण प्रथम और द्वितीय थ्रेणी के पदाधिकारियों द्वारा क्रमिक रूप में सम्पन्न किये जाने वाले कर्त्तव्यों के महत्व के बीच भिन्नता करने की कठिनाई के कारण दोनों थ्रेणियों के बीच भेद करना आवश्यक न हो प्रथम सम्भव न हो, वहाँ इस द्विमुखी वर्गीकरण को समाप्त किया जा सकता है और दोनों थ्रेणियों के साथ एक राजपत्रित सेवा (Gazetted service) के रूप में व्यवहार किया जा सकता है।’

इस प्रकार, प्रथम तथा द्वितीय थ्रेणी के बीच का भेद बराबर जारी रहना चाहिए।¹

1 विस्तृत अध्ययन के लिये वेतन आयोग की १९५७-५९ की रिपोर्ट के अध्याय १३ तथा १४ में पृष्ठ १३६ से १४६ तक देखिये।

वेतन-क्रम का निश्चय आर्थिक तथा सामाजिक बातों के आधार पर किया जाना चाहिये।

(३) सेवा की शर्तों एवं लाभों के ढांचे का निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिये कि जिससे विभिन्न स्तरों पर आवश्यक आर्हताओं (Qualifications) तथा योग्यताओं (Abilities) वाले व्यक्तियों की मर्ती के विषय में निश्चित किया जा सके और उनकी वृत्ति बनाये रखा जा सके।

(४) सरकारी कर्मचारियों के वेतन क्रम ऐसे होने चाहिये कि बाहर के व्यवसायों में दिये जाने वाले पारिश्रमिक की दरी से उनकी स्पष्ट तुलना की जा सके।

(५) उपभोक्ता कीमतों का स्तर (Level of consumer prices) उन स्तरों में से एक है जो कि सरकारी कर्मचारियों के पारिश्रमिक की दरी के निर्धारण से सम्बन्ध रखते हैं।

(६) कार्य के निष्पादन में काम आने वाले अनुभव (Experiences), प्रवीणता, तथा उत्तरदायित्व की मापों का ध्यान रख कर ही प्रतिकूल (Compensation) में घट-बढ़ की जानी चाहिये। यदि कार्य अधिक जोखिमपूर्ण (Risky) है तो वेतन क्रम ऊँचा होना चाहिये।

(७) वेतन क्रमों के निर्धारण में एक महत्वपूर्ण तत्व है समान कार्य के लिए समान वेतन। वेतन क्रम में पक्षपात के आधार पर व्यक्ति-व्यक्ति के बीच विविधतायें (Variations) नहीं होनी चाहिये। 'प्रतिफल या प्रतिकर पद के अनुसार, मिलना चाहिये व्यक्ति के अनुसार नहीं।

(८) निर्वाह खर्च (Cost of living) एक ही देश के अन्तर्गत प्रदेश प्रदेश में भिन्न भिन्न होता है। अतः कर्मचारियों को प्रतिफल देते समय प्रादेशिक (Regional) तथा स्थानीय (Local) विविधताओं को भी दृष्टिगत रखा जाना चाहिये।

इस प्रकार वेतन क्रमों (Pay scales) का निर्धारण करने में अनेक विचारणीय बातों का ध्यान रखा जाता है। इसके निर्धारण में कोई भी एक तत्व निर्णायक (Decisive) भाग अदा नहीं कर सकता। उन सभी आयोगों तथा व्यक्तियों ने, जिन्होंने कि सरकारी कर्मचारियों की प्रतिफल की समस्या का अध्ययन किया है, इन तत्वों के समुक्तिकरण पर ही जोर दिया है।

देश में, लगभग सोस वर्षों से वेतनों का जो आधारभूत ढांचा (Basic structure) प्रचलित है वह शाही आयोग (Royal Commission) द्वारा, जिसकी अध्यक्षता लॉर्ड इसलिंगटन (Lord Islington) ने की थी, भारत में लोक सेवाओं (१९१२-१५) पर की गई सिफारिशों के ही अनुरूप है और उन सिफारिशों के प्रतिरूप (Pattern) में जो सिद्धान्त अन्तर्निहित हैं उनका वर्तमान इसलिंगटन आयोग^१ ने निम्न प्रकार किया था

“इसका एकमात्र सुरक्षित सिद्धान्त यह है कि सरकार अपने कर्मचारियों को इतना, और केवल इतना ही, वेतन दे जितना कि उचित प्रकृति एवं चरित्र वाले व्यक्तियों की भर्ती के लिए आवश्यक हो, और जिसके द्वारा वे सन्तुष्टि तथा प्रतिष्ठा की ऐसी मात्रा कायम रख सकें जोकि उनको प्रलोभनों से बनाये, तथा उन्हें सेवाकाल तक कुशल बनाये रखे। अतः जब हमने कीमतों में होने वाली वृद्धि का ध्यान किया है, हमने कोई भी सामान्य सिफारिश इससे आधार पर नहीं की है। जहाँ हमने वेतन के परिवर्तनों की सलाह दी है वह इस कारण कि गारिश्मिक की प्रसमानताओं को, जो कि कार्य-कुशलता के लिए हानिकारक होती है दूर किया जा सके, उन भाशाओं को पूरा किया जा सके जो कि सरकार के द्वारा पहले की गई घोषणाओं पर न्यायोचित दृष्टि से आधारित हैं, और भर्ती में सुधार किया जा सके, क्योंकि भर्ती की वर्तमान शर्तें सन्तोषजनक कार्मिक-वर्ग को प्राप्त करने की दृष्टि से अपर्याप्त नहीं हैं।”

भारत में उच्चतर सिविल सेवाओं (१९२३-२४) पर नियुक्त किये गये शाही आयोग ने भी, जो कि ली आयोग (Lee Commission) के नाम से विख्यात है, इस सिद्धान्त के साथ पूर्ण सहमति प्रकट की।

वरादाचैरियर आयोग (Varadachariar Commission १९४६-४७) ने वेतन निर्धारण के सिद्धान्तों को फिर से जाच की और (उनके प्रतिवेदन का अनुच्छेद ४४) वह इस निष्कर्ष पर पहुँचा

“वे सामान्य शैक्षणिक योग्यताओं जिनकी प्रत्याशियों (Candidates) से प्राप्ति की जाती है तथा साथ ही वे विशिष्ट योग्यताएँ जिनके प्रशिक्षण (Training), जो कि विशेष पदाधारियों के लिए आवश्यक होते हैं, विचारणीय बातें अवश्य हैं। परन्तु इससे भी अधिक महत्वपूर्ण बात पद के कार्यों एवं उत्तरदायित्वों की प्रकृति है। एक पदाधारी (Holder of an office) को अपना स्तर तथा शौरव कायम रखने में योग्य बनाने की आवश्यकता पर अत्यधिक जोर दिया गया है। यद्यपि इस प्रजातन्त्रीय युग में किसी जादू के डण्डे से ऐसा नहीं किया जा सकता, परन्तु इसकी पूर्णतया उपेक्षा भी नहीं की जा सकती। कुछ पदाधिकारियों ने लोक-कर्मचारियों को प्रलोभन से दूर रखने की आवश्यकता पर जोर दिया है, यह बात सत्य है, बशर्ते कि इसका अभिप्राय यथोचित रीति से उनको मूलतः अथवा अभाव से ऊपर रखना हो। परन्तु इस बात को दृढ़ता से स्वीकार करना तो बहुत अधिक होगा कि ऊँचे वेतन ही भ्रष्टाचार के विरुद्ध पूर्ण सुरक्षा के साधन हैं। जहाँ यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि बाजार मूल्य की कसौटी (Market value test) सदा ही उपलब्ध नहीं हो सकती और यदि यही कसौटी पूर्ण रूप से लागू की जाये तो उचित भी नहीं होगा— उचित एवं तर्कपूर्ण बात केवल यही है कि जहाँ तक गैर व्यावहारिक हो, सिविल सेवकों के कुछ वर्गों के वेतन की दरों तथा तुलनात्मक बाहरी दरों (Rates) के बीच एक “उचित सापेक्षता” (Fair relativity) कायम रखी जानी चाहिये और समानता

(Parity) का निर्णय देश में प्रचलित वेतन-स्तरों की केवल दीर्घकालीन प्रवृत्तियों (Long term trends) को दृष्टिगत रख कर किया जाना चाहिये।¹

बरादाचेरियर आयोग ने, इसलिगटन आयोग के सिद्धान्त को ठीक मानते हुये यह सिद्धान्त प्रतिपादित किया कि सामाजिक नीति के रूप में, पारिश्रमिक की निम्न-तम दर "निर्वाह-मजदूरी" (Living wage) से कम नहीं होनी चाहिये और उच्चतम वेतन भी, जहाँ तक सम्भव हो सके, इतने निम्न रहे जान चाहियें कि वे भर्ती तथा कुशलता की अनिवार्य अपेक्षाओं (Essential requirements) के अनुरूप हो। न्यूनतम तथा अधिकतम वेतन इस प्रकार निर्धारित करने के बाद, मध्य के वेतनों का निम्नरूप अधिकतर एक सेवा अथवा सेवाओं के पद-सोपान (Hierarchy) के अन्तर्गत म-नोपजनक शीघ्ररूप सापेक्षताओं (Vertical relativities) और सेवाओं के एक वर्ग तथा दूसरे वर्ग के बीच क्षैतिज सापेक्षताओं (Horizontal relativities) की स्थापना अथवा उनकी वायम रखने की बातों के आधार पर किया जाना चाहिये।

सेवा की शर्तों एवं लाभों के ढांचे का निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिये कि जिससे विभिन्न स्तरों पर आवश्यक महत्ताओं (Qualifications) तथा योग्यताओं (Abilities) वाले व्यक्तियों की भर्ती के विषय में निश्चित हुआ जा सके और उनकी कुशल बनाये रखा जा सके।

वेतन आयोग (Pay commission १९४७) ने निम्नलिखित बातों का पता लगाने के लिए कुछ प्रयोगसिद्धि परीक्षणों निर्धारित की, अर्थात् यह कि लाभों एवं वेतनों की वर्तमान दरों और सेवा की प्रचलित शर्तों पर सरकार को वाञ्छित स्तर के व्यक्ति भर्ती के लिए प्राप्त हो रहे हैं या नहीं, सरकारी कर्मचारी अपनी सेवा (Service) के द्वारा सामान्यतया अपनी कार्यकुशलता को बराबर वायम रख रहे हैं या नहीं, और वही कर्मचारी अन्य रोजगारों में जाने के लिए अनेक प्रणामयिक सेवानिवृत्तियों (Pre-mature retirements) अथवा त्यागपत्रों (Resignations) का सहारा तो नहीं ले रहे हैं।¹

इस प्रकार वेतन-क्रम (Pay scales) इतने पर्याप्त होने चाहिये कि जिससे कुशल कर्मचारियों की भर्ती की जा सके, उन्हें किसी भी प्रकार के प्रलोभन (Temptation) से दूर किया जा सके और उनकी भौतिक (Physical) तथा सामाजिक आवश्यकताओं को सन्तुष्ट किया जा सके।

प्रतिफल योजना (Compensation plan) के बारे में समय-समय पर सदा पुनर्विचार करते रहना चाहिये क्योंकि लोगों का निर्वाह या रहन-सहन का खर्च (Cost of living) उनकी आर्थिक दशाओं तथा सामाजिक महत्ताये परिवर्तित होती रहती हैं। यही वह कारण है जिसकी वजह से सरकारें प्रतिफल की समस्याओं का अध्ययन करने के निम्न प्राय वेतन आयोगों की नियुक्तियाँ किया करती हैं।

लोक-कर्मचारियों की भर्ती (Recruitment of Public Servants)

सरकारी कर्मचारियों की एक महत्वपूर्ण समस्या उनकी भर्ती (Recruitment) की होती है। भर्ती से आशय है कि लोक सेवा (Public service) की नियुक्तियों के लिए प्रतियोगिता करने के हेतु उपयुक्त प्रत्याशियों (Candidates) को ढूँढ़ने तथा उन्हें प्रेरित करने के प्रयत्न किये जायें। भर्ती का उद्देश्य यह होता है कि किसी विशिष्ट पद के लिए एक उपयुक्त व्यक्ति ढूँढ़ा जाये। भर्ती की एक गलत नीति से कानिक्-वर्ग की नियुक्ति का सम्पूर्ण कार्यक्रम ही छिन्न-भिन्न हो सकता है। किसी भी देश के लिए, जो कि लोक सेवाओं के लिए बुद्धिमान अधिकारियों व कर्मचारियों को प्राप्त करना चाहता है यह अत्यन्त आवश्यक है कि वह भर्ती की एक सुदृढ़ एवं युक्तिसंगत नीति अपनाय।

निषेधात्मक और निश्चयात्मक भर्ती की विचारधारा (The Concept of Negative and Positive Recruitment)

यदि भर्ती का उद्देश्य सेवा से राजनैतिक प्रभाव को समाप्त करना अथवा पक्षपान को रोकना या 'दुर्जनो को उससे दूर रखना' है, तो इसे भर्ती की निषेधात्मक विचारधारा का नाम दिया जायेगा। प्रारम्भ में, जबकि योग्यता प्रणाली (Merit system) ने शूट-प्रणाली (Spoils system) का स्थान लिया था, तो सिविल सेवा आयोग को 'शूट की राजनीति' (Spoils politics) को समाप्त करने का एक अस्व सम्झा जाता था। भर्ती का मुख्य उद्देश्य सभी व्यक्तियों को लोक सेवा के लिए खुले बाजार में प्रतियोगिता करने के लिए समान अवसर प्रदान करना था। भर्ती की रीतियों द्वारा इस बात का प्रयत्न नहीं किया जाता था कि लोक कर्मचारियों का एक सूक्ष्म व योग्य वर्ग प्राप्त हो सके अतः प्रतियोगिता (Competition) की बजाय अधिकतर जोर इस बात पर दिया जाता था कि भर्ती 'खुले रूप में' (Open) हो। भर्ती के इस निषेधात्मक प्रयत्न का परिणाम यह हुआ कि लोक-सेवायें उदासीनता (Mediocrity) का आशयस्थल बन गईं। सिविल सेवा आयोग (Civil Service Commission) बड़े समूहों में से उच्च पद-क्रम के प्रत्याशियों को छानने के लिए औसत के नियम (Law of averages) को लागू करने पर विश्वास करते थे। जैसा कि किंगडले ने कहा कि इस प्रयत्न का परिणाम यह होता है कि "दुर्जनो (Rascals)

सवाधो स बाहर रगे जाते हैं परन्तु चायद इम प्रकार अनेक योग्य व बुद्धिमान व्यक्ति भी बाहर रह जात है ।¹

सूट प्रणाली द्वारा निर्माण रिये गये वातावरण की शान्त करन के साथ ही माय भर्ती के सम्बन्ध म फिर जोर इन बात पर दिया जान लगा कि लोक सेवाधो के लिए सर्वश्रेष्ठ तथा सबसे योग्य व मूर्धम (Competent) व्यक्ति प्राप्त किये जायें । निश्चयात्मक भर्ती (Positive recruitment) से आशय है कि कामिक-वर्ग व चुनाव करन वाला अभिकरण (Agency) सक्रिय होकर सर्वोत्तम व्यक्तियों की खोज करेगा और वह इम बात का तयाशयिन प्रयत्न करेगा कि लोक सेवाधो के लिए सबसे अधिक योग्य (Able) तथा सर्वोत्तम ग्रहणाधो वाले (Qualified) व्यक्तियों की आकर्षित किया जाये । निश्चयात्मक भर्ती म जोर इन बात पर दिया जाना है कि सर्वोत्तम प्रवृत्ताधो वाले प्रत्यागिया (Best qualified candidates) की खोज म खोज की जाय और ऐसा करन क निध कमचारियों की प्राप्त के सबसे अधिक मूर्धम व गतिनशानी स्रोतो (Sources) की ओर ध्यान केन्द्रित किया जाए । सबसे अधिक ऊंची योग्यताधो व ग्रहणाधो वाले कामिक-वर्ग को आकर्षित करन के लिए नई-नई विधियाँ प्रणाली पडती है । भर्ती के कार्यक्रम की योजना इम प्रकार बनानी होती है कि केवल योग्य व पात्र व्यक्तियों का ही प्रतियोगिता म सम्मिलित होन की अनुमति दी जाय ।

भर्ती की समस्याएँ

(Problems of Recruitment)

लाक सवाधो के लिए योग्य व सूक्ष्म व्यक्तियों की प्राप्त करन क सम्बन्ध म अनेक समस्यायें उठ खडी हाना हैं जोकि निम्नलिखित हैं

(१) सरकारी कमचारियों की भर्ती वहाँ स की जाय, धर्पात् क्या सभी भर्तियाँ बाहर (Outside) स की जायें थपका विभाग (Department) के अन्दर म ही ? समस्या कीधी भर्ती बनाय पदोन्नति द्वारा भर्ती (Direct Recruitment Versus Recruitment by Promotion) की है ।

(२) भिन भिन्न पदो के लिए विभिन्न कमचारियों की अपक्षित योग्यताय थपका ग्रहणा (Required Qualifications) क्या हो ?

(३) प्रत्यागिया की साम्यताधो की निर्धारण किस प्रकार किया जाए ? इमम (क) परीक्षाधो (Examinations), (ख) मौखिक व लिखित परीक्षण (Oral and written tests) (ग) प्रत्यागियों के व्यक्तित्व (Personality) की जाँच क लिए साक्षात्कारो (Interviews) और, (घ) प्रत्यागिया की बुद्धि तथा दृष्टिकोण की जाँच करन क लिए मनोवैज्ञानिक परीक्षण (Psychological tests) की समस्या उत्तर

1 J. Donald Kingsley, *Recruiting Applicants for the Public service* (Chicago 1942) A report submitted to the Civil Service Assembly by the Committee on Recruiting for the Public service

होती है। प्रश्न यह है कि ये परीक्षाएँ किसी विशिष्ट पद के लिए विशिष्ट प्रत्याशी की योग्यताओं के निर्धारण में कहाँ तक सफल हो सकती हैं।

(४) इन योग्यताओं अथवा अर्हताओं का निर्धारण करने के लिए किस प्रकार के अभिकरण (Agency) की स्थापना की जाए और वह अभिकरण किस प्रवृत्ति का होना चाहिए ?

ये भर्ती की अनेक महत्वपूर्ण समस्याएँ हैं। अब हम एक-एक करके इनकी विवेचना करेंगे।

✓ (१) भर्ती की रीतियाँ (Methods of Recruitment)—सेवा के अन्दर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती बनाम सेवा के बाहर से अथवा सीधी भर्ती।

सरकारी कर्मचारी-वर्ग की भर्ती दो तरीकों से की जाती है : एक तरीका है सीधे खुले बाजार से कर्मचारियों की भर्ती करना। इसे सीधी भर्ती (Direct Recruitment) कहा जाता है। दूसरा तरीका यह है कि कर्मचारियों की एक पद से दूसरे पद को पदोन्नति (Promotion) कर दी जाती है। इसे सेवा के अन्दर से की जाने वाली भर्ती कहा जाता है क्योंकि कर्मचारियों की एक पद से दूसरे पद को तरक्की कर दी जाती है। लोक सेवा में उच्चतर अधिकारियों के मामले में अधिकतर भर्ती के इसी सिद्धान्त को लागू किया जाता है। लगभग सभी देश के लोक कर्मचारियों का चुनाव करने के लिए इन दोनों ही रीतियों का उपयोग करते हैं।

सेवा के भीतर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करने की अच्छाइयाँ (Merits of Recruitment from within or by Promotion)

भर्ती की इस विधि में, जिसमें कि कर्मचारी पहले से ही सेवा में होते हैं और उच्चतर पदों पर उनकी पदोन्नति कर दी जाती है, अनेक अच्छाइयाँ पाई जाती हैं।

(१) कर्मचारी पहले से ही सरकारी काम का अनुभव प्राप्त किये होते हैं और यह पिछला अनुभव नये कर्तव्यों की पूर्ति में उनकी सहायता करता है।

(२) भर्ती की यह रीति कर्मचारियों को उन्नति के प्रचुर अवसर प्रदान करती है। यह कर्मचारियों को और अधिक कुशलता के साथ कार्य करने की प्रेरणा देने वाली एक शक्ति होती है। इस प्रकार सेवा में कार्य-कुशलता (Efficiency) बढ़ती है।

(३) निष्ठा तथा उत्साहपूर्ण सेवा के लिये पुरस्कार के रूप में पदोन्नति की जो आशा होती है वह सेवा में कार्य-संचालन के स्तर को ऊँचा बनाये रखने के लिये अमूल्य सिद्ध होती है।

(४) यह कहा जाता है कि 'परीक्षा पद्धति' व्यक्तियों की कार्य करने की क्षमताओं (Capacities) का पता नहीं लगा सकती। परीक्षा पद्धति की यह कमी सेवा के भीतर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करके दूर कर दी जाती है। चूँकि कर्मचारी पहले से ही एक पद पर काम कर रहा होता है अतः उनकी कार्य करने की सामर्थ्य का अच्छी प्रकार पता रहता है।

(५) कर्मचारी के पिछले कार्यों के लेये जोड़े के धारा पर उसको सुरक्षा के साथ नया उत्तरदायित्व सौंपा जा सकता है।

(६) परीक्षा पद्धति तथा सीधी भर्ती की अपेक्षा इस रीति के द्वारा उच्चतर पदों के लिये कुशल कर्मचारियों की प्राप्ति की अधिक सम्भावना है।

(७) चूंकि कर्मचारी पहले से ही प्रशिक्षण-प्राप्त (Trained) होते हैं अतः बिना किसी जोखिम अथवा कठिनाई के उनको नया काम सौंपा जा सकता है। इस प्रकार नई भर्ती लिये गये कर्मचारियों को दिये जाने वाले प्रशिक्षण (Training) के व्यय की बचत होती है।

यदि भर्ती की इस पद्धति को अपनाया जाये तो सम्पूर्ण रूप में सरकारी सेवा की कुशलता में वृद्धि होगी है। इससे कठिन काम करने की भारी प्रेरणा मिलती है जोकि कार्य-कुशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है।

✓ सेवा के भीतर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करने के दोष
(Defects of Recruitment from within or by Promotion):

(१) इस पद्धति से कर्मचारियों के चुनाव का क्षेत्र सङ्कुचित हो जाता है क्योंकि भर्ती का कार्य केवल उन लोगों तक ही सीमित हो जाता है जोकि पहले से ही सेवा में लगे होते हैं। जब चुनाव की परिधि ही सीमित हो जाती है तो कम योग्य व्यक्तियों की भर्ती की सम्भावना रहती है।

(२) इससे गतिहीनता तथा रुढ़वादिता की प्रोत्साहन मिलता है क्योंकि सेवा में नये रक्त का इन्जेक्शन नहीं दिया जाता।

सीधी भर्ती (Direct recruitment) का लाभ यह है कि प्रार्थियों (Applicants) की एक बहुत बड़ी संख्या में से सर्वोत्तम लोगों वाले व्यक्तियों का चयन किया जा सकता है। कर्मचारियों के चुनाव की परिधि बहुत बड़ी होती है क्योंकि चुनाव व्यक्तियों की एक बहुत बड़ी संख्या में से किया जाता है।

सीधी भर्ती की पद्धति के अन्तर्गत, सभी व्यक्तियों को पदों के लिए प्रति-योगिता करने का एक श्यायोचित अवसर प्रदान किया जाता है। सीधी भर्ती की पद्धति के द्वारा समान अवसर के सिद्धान्त को सर्वोत्तम रीति से लागू किया जाता है।¹

सभी प्रजातन्त्रीय देशों में भर्ती की इन दोनों ही पद्धतियों का अनुसरण किया जाता है अर्थात् खुली प्रतियोगिता (Open competition) की पद्धति का और साथ ही साथ पदावधि (Promotion) की पद्धति का। उच्चतर पर्यवेक्षकीय स्टाफ (Higher Supervisory Staff) के मामले में सामान्यतः पदोन्नति द्वारा भर्ती की

1 The best amount of this problem is given by Lewis Mayers The Federal service A study of the system of Personnel Administration of the United States Government Institute for Government Research, studies in Administration 1921 Chapter on Selection by Promotion from within versus Recruitment from without pp 215 17

पद्धति का आश्रय लिया जाता है। भारत में आयकर विभाग (Income-tax Department) में प्रथम श्रेणी (Class I) के २० प्रतिशत से अधिक स्थान पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के सम्बन्ध में भारत में जो स्थिति चल रही है उसका वर्णन केन्द्रीय वेतन आयोग द्वारा इस प्रकार किया गया है, "यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि प्रथम श्रेणी के लिए भर्ती मुख्यतः लोक-सेवा आयोग द्वारा आयोजित की जाने वाली एक प्रतियोगिता परीक्षा (Competitive Examination) के द्वारा की जाती है (और कभी-कभी उनके द्वारा चयन करके भी की जाती है) तथा द्वितीय श्रेणी में से (लोक सेवा आयोग की सहमति से) कम मात्रा में की जाती है। द्वितीय श्रेणी (Class II) की भर्ती भी अनेक मामलों में लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित की जाने वाली एक प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा की जाती है (अथवा उनके द्वारा चयन करके)। तथापि, प्रथम श्रेणी के लिये की जाने वाली पदोन्नतियों के मुकाबले निम्न श्रेणियों में से द्वितीय श्रेणी के लिये पदोन्नति किये जाने वाले व्यक्तियों का अनुपात अधिक होता है : कुछ विभागों (Departments) में द्वितीय श्रेणी के पदों को पूर्णतया पदोन्नति द्वारा ही भरा जाता है।¹

लोक-कर्मचारियों के लिए अपेक्षित योग्यतायें अथवा ग्रहंतायें (Qualifications required of the Public servants) :

प्रत्येक देश में लोक-सेवा में प्रवेश के लिये कुछ पूर्वपक्षित (Pre-requisite) योग्यतायें निर्धारित की जाती हैं। वे व्यक्ति, जोकि समानता और मानवता के समर्थक हैं, यह चाहते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति को सिविल सेवा आयोगों में अवसर प्रदान किया जाये। उनके अनुसार लोक-सेवाओं के लिये योग्यताओं अथवा ग्रहंताओं की कोई भी पूर्वदत्त समानता के सिद्धान्त (Principle of equality) के विरुद्ध है। शैक्षणिक योग्यतायें (Educational qualifications) प्रतियोगिता के क्षेत्र को केवल उन्हीं लोगों तक सीमित कर देती हैं जोकि उन योग्यताओं को पूरा कर सकने हैं, जबकि प्रत्येक व्यक्ति को दत्त दान का एक अवसर दिया जाना चाहिये कि वह अपनी पसन्द की किसी भी सेवा के लिए प्रतियोगिता कर सके। वे व्यक्ति, जोकि इस बात के समर्थक हैं कि लोक-सेवा में प्रवेश के लिए कुछ पूर्वपक्षित योग्यतायें होनी चाहियें, यह दावा करते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति हर एक पद के लिए उपयुक्त तथा योग्य नहीं होता। अतः पदों के लिए प्रतियोगिता करने की अनुमति केवल उन्हीं प्रत्यारियों (Candidates) को दी जानी चाहिये जिनमें कि उसके लिए

1 Report of the Central Pay Commission, 1953, pp 15-16.

Note—No Direct Recruitment of upper Division Clerks The Government of India has decided that there will be no direct recruitment to the posts of Upper Division Clerks in Central Government offices except the Audit and Accounts Departments. These posts will be filled exclusively by promotion of lower division clerks.

विशिष्ट क्षमता पाई जाये। इस प्रकार उन लोगों को सेवाओं से दूर रखने के लिये, जिनके कि सफल होने की सम्भावना नहीं है, यह आवश्यक है कि परीक्षाओं की पूर्वशर्तों के रूप में कुछ प्रतिबन्ध लगाये जायें।

लोक सेवा में प्रवेश के लिए सदा ही कुछ योग्यतायें अथवा अर्हतायें निर्धारित की जाती हैं जिससे कि किसी विशिष्ट-पद के लिए दो प्रकार की योग्यताओं की आवश्यकता होती है। (१) सामान्य (General) और विशिष्ट (Special)। प्रत्येक लोक-कर्मचारी के लिए जिन सामान्य योग्यताओं की आवश्यकता होती है वे हैं नागरिकता (Citizenship), अधिवास (Domicile) अथवा निवास (Residence) तथा लिंग (Sex)। विशिष्ट योग्यतायें आयु (Age), शिक्षा (Education) तथा अनुभव (Experience) से सम्बन्ध रखती हैं। शिक्षा सामान्य अथवा तकनीकी (Technical) हो सकती है। अब हम इन योग्यताओं का एक-एक करके अध्ययन करेंगे।

योग्यतायें अथवा अर्हतायें (Qualifications)

(१) नागरिकता (Citizenship)—एक लोक-कर्मचारी के लिये प्रथम अपेक्षित योग्यता यह है कि उसे राज्य का नागरिक होना चाहिए। इस योग्यता का अस्तित्व उस समय तक जारी रहेगा जब तक कि व्यक्ति-पुनर् राष्ट्रीय-राज्य बने रहेंगे।

(२) अधिवास अथवा निवास (Domicile or Residence)—कभी-कभी लोक-कर्मचारियों के लिये अधिवास योग्यताओं की आवश्यकता होती है। इस स्थिति में केवल देश के किसी विशिष्ट राज्य अथवा भाग में निवासी ही कुछ सरकारी नियुक्तियों के लिए योग्य समझे जाते हैं। इसका अर्थ यह है कि कम योग्य एवं कम सक्षम व्यक्तियों की नियुक्ति इसलिए हो सकती है क्योंकि वे निवास की योग्यता की शर्त को पूरा करते हैं और यह हो सकता है कि अनेक योग्य एवं सक्षम व्यक्तियों को प्रतिযোগिता का अवसर केवल इसलिए न मिले क्योंकि वे उस विशिष्ट-क्षेत्र में नहीं रहते।

(३) लिंग (Sex)—कभी-कभी लिंग किसी एक विशिष्ट-पद के लिए योग्यता और अन्य पद के लिए अयोग्यता अथवा अनर्हता (Disqualification) बन जाता है। प्रजातन्त्रीय दलों में, अधिवास सरकारी नियुक्तियों के सम्बन्ध में लिंग की समानता के सिद्धान्त का पालन किया जाता है, यद्यपि कभी-कभी उच्च प्रशासकीय पदों पर विवाहित स्त्रियों की नियुक्ति पर रोक लगा दी जाती है। यह समझा जाता है कि उनके पारिवारिक उत्तरदायित्व उन्हें प्रशासकीय कर्तव्यों से टकरा सकते हैं।

(४) आयु (Age)—कुछ देश तो लोक-सेवाओं के लिए नवयुवकों (Young persons) को भर्ती करने की पद्धति का अनुसरण करते हैं, जबकि अन्य देश इस बात में विश्वास करते हैं कि अधिक आयु के परिपक्व एवं अनुभवी (Experienced)

व्यक्ति भर्ती किये जाने चाहिये— इनलैंड और भारत में १६, १८, २२ अथवा २५ वर्ष के युवा व्यक्तियों को भर्ती करने की प्रथा है अर्थात् ठीक उस समय के पश्चात् जबकि वे स्कूलों अथवा कॉलेजों से निकलते हैं। नवयुवकों को भर्ती कर लिया जाता है और फिर जब वे सेवा में होते हैं तो उच्चतर पदों के लिए उन्हें प्रशिक्षण (Training) दिया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, प्रशिक्षण प्राप्त, अनुभवी तथा परिपक्व आयु वाले व्यक्तियों को भर्ती करने की प्रथा है। वहाँ वैज्ञानिक व व्यावसायिक पदों के लिए आयु की सीमा (Age-limit) ३५, ४५, तथा ५३ है। अमेरिका में जोर इस बात पर दिया जाता है कि प्रत्येक व्यक्ति को, जब भी वह चाहे, लोक सेवा के लिये प्रतियोगिता करने का अवसर प्रदान किया जाए। जो व्यक्ति इस बात में विश्वास करते हैं कि लोक-सेवा को एक स्थायी जीवन-वृत्ति (Permanent career) बनाया जाय, उनकी राय यह है कि इसमें नवयुवकों को भर्ती किया जाना चाहिए और बाद में उच्चतर पदों के लिए उनकी पदोन्नति कर दी जानी चाहिए। यह कहा जाता है कि मध्यम-आयु के व्यक्ति, जो कि लोक सेवा में प्रवेश करना चाहते हैं, अधिकतर वे होते हैं जोकि बर सरकारी व्यवसाय में असफलता के साथ अपना भाग्य आजमाते हैं और जो सरकारी नौकरी की सुरक्षा में शान्ति के साथ रहना चाहते हैं।

आयु की समस्या के बारे में लिखते हुए जे० डी० किंग्सली (J. D. Kingsley) ने कहा कि "पहली (अर्थात् नवयुवकों तथा नवयुवतियों की भर्ती) की प्रथा में यह पहले से ही मान लिया जाता है कि सेवाओं में जीवन-वृत्ति व सीढ़ियों (Career hierarchies) अथवा प्रवर्तों सीढ़ियों का एक क्रम वर्तमान रहता है जिन पर अधिक योग्य व प्रभावशाली अधिकारी अपने समस्त सेवा-काल में आगे बढ़ते रहते हैं। दूसरी (अर्थात् कार्य और अनुभव से सम्बन्धित व्यावहारिक परीक्षाओं के आधार पर परिपक्व आयु वाले पुरुषों व स्त्रियों की भर्ती की) प्रथा में सिविल सेवा को भ्रूनाधिक रूप में पृथक्-पृथक् पदों (Discrete positions) का एक समूह माना जाता है कि मुख्यतः विशिष्ट पदों के लिए आवश्यक विशिष्ट ज्ञान एवं योग्यता के आधार पर भरा जाता है। पहली पद्धति पदोन्नति (Promotion) पर जोर देती है और सेवा को गतिशील बनाती है। दूसरी पद्धति प्रवेश के समय विशिष्ट एवं तकनीकी ज्ञान पर जोर देती है और सेवा को और अधिक स्थिर अथवा गतिहीन बनाती है। पहली होनहार नवयुवकों का पक्ष लेती है और दूसरी उदासीन प्रौढ़ता (Mediocre maturity) का। पहली पद्धति सिविल सेवा को शिक्षा-प्रणाली के अनुरूप बनाती है और दूसरी इसको निजी उद्योग में रोजगार की मात्रा की घट-बढ़ के अनुरूप बनाती है।"¹

1 J. Donald Kingsley "Recruiting Applicants for the Public Service (Chicago, 1942) A report submitted to the Civil Service Assembly the Committee on Recruiting for the Public Service Civil Service Assembly of the United States and Canada"

भर्ती ग्रामनोर पर अपेक्षाकृत शुरु की आयु में ही की जानी चाहिये और पदोन्नति के अवसरों में वृद्धि की जानी चाहिये जिससे कि लोक-सेवा कर्मचारियों की एक स्थायी जीवनवृत्ति बन सके ।

(५) शिक्षा (Education)—सरकार को केवल सामान्य प्रशासकों (General administrators) की आवश्यकता नहीं होती, अपितु शिल्पियों अथवा तकनीकों (Technicians), वैज्ञानिकों, डाक्टरों, इंजीनियरों तथा अन्य विशिष्टीकृत व्यवसायों के व्यक्तियों की भी आवश्यकता होती है ।

शिक्षा की योग्यता दो प्रकार की होती है (१) सामान्य शिक्षा अर्थात् वह जो कि एक छात्र सामान्य शैक्षणिक संस्थाओं में प्राप्त करता है और (२) विशिष्ट शिक्षा जो कि व्यावसायिक स्कूलों में दी जाती है जैसे डाक्टरों अथवा इंजीनियरों की शिक्षा । तकनीकों (Technical) और व्यावसायिक (Professional) पदों पर केवल उन्हीं व्यक्तियों की भर्ती की जानी चाहिए जिन्होंने उस व्यवसाय में तकनीकी शिक्षा प्राप्त की हो । डाक्टरों के रूप में केवल उन्हीं व्यक्तियों की भर्ती की जानी चाहिए जिन्होंने डाक्टरों की शिक्षा प्राप्त की हो ।

जहाँ तक अन्य सरकारी नौकरियों का सम्बन्ध है, कुछ देशों में औपचारिक शिक्षा (Formal education) की आवश्यकता अनिवार्य है जबकि कुछ अन्य देश इसके पक्ष में नहीं हैं । अमेरिकन अप्रैप्रेण्डिबल अथवा अतकनीकी (Non-Technical) प्रवृत्ति की सरकारी नौकरियों में प्रवेश के लिए औपचारिक शिक्षा की आवश्यकता के विचार का विरोध करते हैं । उनका विश्वास है कि प्रत्येक अमरीकी नागरिक किसी भी लोक सेवा परीक्षा में बैठने के लिए समान अवसर प्राप्त करने का अधिकारी है । सन् १९४६ में अमेरिकन कांग्रेस ने वैज्ञानिक, तकनीकों तथा व्यावसायिक पदों को छाड़कर अन्य सभी पदों के लिए किसी प्रकार की शैक्षणिक आवश्यकता का निर्णय कर दिया था । 7

भारत तथा इंग्लैंड में, औपचारिक शिक्षा सरकारी नौकरियों में प्रवेश की एक पूर्वशर्त है । ब्रिटेन में, लिपिक पदों के लिए हायर-सेकेंडरी सर्टिफिकेट, निष्पादक (Executive) पदों के लिए बी० ए० की डिग्री और प्रशासकीय पदों के लिए आनर्स डिग्री आवश्यक योग्यता है । भारत में, लिपिक पदों के लिए हाई स्कूल अथवा हायर मैकेण्डरी का प्रमाण पत्र, और उच्च पदों के लिए कला (Arts), विज्ञान, वाणिज्य (Commerce) या विधि (Law) में डिग्री आवश्यक योग्यता है । औपचारिक शिक्षा की आवश्यकताओं की इस व्यवस्था का लाभ यह है कि प्रतियोगिता परीक्षाओं में बैठने की केवल उन्हीं व्यक्तियों को अनुमति दी जाती है जिनकी कि प्रतियोगिता में सफल होने की कोई सम्भावना हो । यदि औपचारिक शैक्षणिक योग्यताएँ (Formal educational qualifications) प्रत्याशियों के लिए आवश्यक न हो तो कोई भी व्यक्ति प्रतियोगिता परीक्षाओं में बैठ सकता है, और इस स्थिति में सरकारी

घन का भारी अपव्यय होगा और लोक-सेवा प्रायोग्य बनावश्यक विस्म के शायं के भार से लदा रहेगा ।

(६) अनुभव (Experience)—कभी-कभी वह प्रशिक्षण अथवा अनुभव जोकि एक प्रत्यासी (Candidate) ने कर्म के वास्तविक सम्पादन के समय प्राप्त किया होता है, सरकारों नौकरियों के लिये एक आवश्यक योग्यता माना जाता है ।

(७) वैयक्तिक गुण अथवा योग्यताएँ (Personal Qualifications)—ईमानदारी (Honesty), चालुरी (Tact), प्रतिभाशाली अथवा सामयिक सूक्ष्म (Presence of mind), साधनपूर्णता (Resourcefulness), विश्वस्तता (Reliability) दृढ़ता (Persistence) तथा निर्देश देने व नियन्त्रण करने की सामर्थ्य—एक लोक कर्मचारी के लिए महत्वपूर्ण योग्यताएँ तथा अर्हताएँ मानी जाती हैं ।

इन सभी योग्यताओं अथवा अर्हताओं का उद्देश्य यही है कि लोक सेवा के लिए सबसे अधिक योग्य एवं सक्षम (Competent) व्यक्ति प्राप्त हो ।

६. कर्मचारियों की योग्यताओं की जाँच करने का दण

(The Method of Determining qualifications)

भर्ती से सम्बन्धित एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि प्रत्याशियों की योग्यताओं के निश्चय के लिए विधियाँ तथा उपायों की खोज की जाय । कर्मचारियों की योग्यताओं के निश्चय के लिए संपारणत परीक्षा विधि (Examination device) का प्रयोग किया जाता है । परीक्षा के द्वारा प्रत्यासी की योग्यता की जाँच करती जाती है और प्रयोग्य अथवा अपात्र व्यक्तियों को छोड़ दिया जाता है ।

कर्मचारियों की योग्यताओं की जाँच करने के लिए की जाने वाली किसी भी परीक्षा में कम से कम दो विशिष्टताएँ होनी चाहियें । (१) परीक्षा किसी विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करने की योग्यता का माप करने के लिए यथेष्ट रूप से मान्य होनी चाहिए । यदि परीक्षा प्रत्यासी की वास्तविक योग्यता का ठीक-ठीक पता नहीं लगा सकती तो वह व्यर्थ है । यदि वह व्यक्ति जिसने नि परीक्षा को पास कर लिया है, अपना कार्य नहीं कर सकता तो उस परीक्षा की कोई उपयोगिता नहीं ।

(२) परीक्षा विश्वस्त और प्रामाणिक होनी चाहिए । कोई व्यक्ति यदि एक ही परीक्षा को दुबारा दे तो उस सम्पन्न एक से ही अथ अथवा स्थिति प्राप्त होनी चाहिए । इसके अतिरिक्त, परीक्षा ऐसी होनी चाहिये जो प्रत्याशियों को भी स्पष्ट रूप से इस सम्पन्न से सम्बन्धित अर्थान्तर कर दे कि उसमें से किसी के साथ ही सम्पादन नहीं किया गया है । यह व्यक्ति-निरपेक्ष (Objective) होनी चाहिए जिससे कि किसी भी प्रत्यासी के मन में यह भावना पैदा न हो कि कम योग्य व्यक्ति चुन लिए गये और अधिक योग्य छोड़ दिये गये ।

भर्ती की परीक्षाएँ दो प्रकार की होती हैं (१) प्रतियोगिता (Competitive) और (२) अप्रतियोगिता (Non Competitive) । प्रतियोगिता परीक्षा को दो बातों का

निरूप्य करना पड़ता है (क) इसे इस बात का निर्णय करना होता है कि कौन-कौन से प्रत्याशी (Candidates) न्यूनतम स्तरों में आते हैं। (ख) इस प्राथियों (Applicants) के क्रम का भी निर्णय करना होता है अर्थात् यह है कि कौनसा प्रार्थी सबसे प्रच्छा है और उसके बाद कौनसा प्रच्छा है, तथा इसी प्रकार भागे भी क्रम निर्धारण करना। इन परीक्षाओं को प्रत्याशियों की सापेक्षिक स्थितियों (Relative positions) का निर्धारण करना होता है। अप्रतियोगी परीक्षा को केवल उन न्यूनतम स्तरों (Minimum standards) का निर्धारण करना होता है जोकि प्रत्याशियों के लिए आवश्यक होते हैं। प्रत्याशियों की योग्यताओं प्रथवा अर्हताओं की जाच करने के लिए निम्न प्रकार की परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है

(क) लिखित परीक्षा (The Written Examination),

(ख) मौखिक परीक्षा (The Oral Examination),

(ग) कार्य-सम्पन्नता का प्रदर्शन (The performance demonstration),

(घ) शिक्षा व अनुभव का मूल्यांकन (Evaluation of education and experience),

(ङ) बुद्धि परीक्षा (Intelligence test)।

अब हम इन परीक्षाओं में से एक-एक की विवेचना करेंगे —

• (क) लिखित परीक्षा (Written Examination)

प्रत्याशियों की योग्यताओं की जाच करने के लिए सभी देशों द्वारा सामान्य पर लिखित परीक्षाओं का उपयोग किया जाता है। प्रश्न यह है कि परीक्षा का उद्देश्य क्या होना चाहिये? क्या परीक्षा के द्वारा प्रत्याशियों के श्रेष्ठतर ज्ञान या सामान्य योग्यता और बौद्धिक बल का पता लगाने का प्रयत्न किया जाना चाहिये अथवा इसके द्वारा उन विशेष जानकारी (Specific information) का पता लगाने का प्रयत्न किया जाना चाहिये जोकि उस पद के कर्तव्यों के सम्बन्ध में प्रायाशी में पाई जाये जिसके लिये कि वह प्रतियोगिता कर रहा है? भारतवर्ष तथा इंग्लैण्ड में इन परीक्षाओं का उद्देश्य यह है कि प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता (General intelligence) अथवा श्रेष्ठतर ज्ञान (Superior mind) का पता लगाया जाए। परीक्षाओं उन विषयों में ली जाती हैं जोकि कालिजों तथा विश्वविद्यालयों में पढ़ाये जाते हैं। इस प्रकार की परीक्षा के समर्थकों का यह विश्वास है कि श्रेष्ठतर बुद्धि तथा ज्ञान वाले व्यक्ति हर एक प्रकार का कार्य कर सकते हैं और अपने आपको सभी परिस्थितियों के अनुकूल बना सकते हैं।

मैकाले, जोकि इस विचार के सबसे बड़े नायक थे, ने यह तक दिया कि 'ऐसे व्यक्ति जोकि २१-२२ वर्ष तक ऐसे अध्ययनों (Studies) में व्यस्त रहे जिनका किसी भी प्रकार के व्यवसाय से कोई सम्बन्ध नहीं रहा और जिनके प्रभाव से उनका

मस्तिष्क खुला, ग्रहणशील तथा शक्तिशाली बना है, वे व्यवसाय के प्रत्येक कार्य में उन व्यक्तियों से अधिक सफल सिद्ध होंगे जिन्होंने कि १८-१९ वर्ष तक अपने व्यवसायों के विशेष अध्ययन में व्यतीत किये हैं।" यह विश्वास किया जाता है कि इतिहास, उच्च कोटि के साहित्य तथा उदार शिक्षा के अध्ययन से सर्वश्रेष्ठ प्रशासक पैदा होंगे क्योंकि वे अध्ययन व्यक्तियों में सोचने-विचारने का एक ऐसा तरीका तथा बौद्धिक एवं नैतिक अनुशासन उत्पन्न करते हैं जोकि कुशल तथा योग्य प्रशासकों के लिये आवश्यक होता है। शिक्षा-प्रत्याशियों में एक सर्वोच्च कोटि की व्यावहारिक सूक्ष्म-बुद्धि उत्पन्न करती है। भारत में उच्च सिविल सेवा के लिये प्रतियोगिता करने वाले प्रत्याशियों का उन विषयों में परीक्षाएँ देनी होती हैं जोकि विश्वविद्यालयों में पढ़ाये जाते हैं। इन परीक्षाओं का उद्देश्य प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता का पता लगाना होता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में सिविल सेवकों की परीक्षाओं की एक पृथक् ही योजना है। अमेरिकन सिविल सेवा परीक्षाओं का उद्देश्य उस विशिष्ट ज्ञान (Specific Knowledge) का पता लगाना है जोकि प्रत्याशी में उन कर्तव्यों (Duties) के सम्बन्ध में पाया जाता है जो उसे सम्पन्न करने होते हैं। परीक्षा का उद्देश्य यह है कि कौन भी विशिष्ट क्षेत्र में प्रस्थापियों के उस ज्ञान का पता लगाया जाए जोकि उसने प्रशिक्षण (Training) अथवा अनुभव (Experience) द्वारा प्राप्त किया हो। एक ऐसे पद के लिए अर्थशास्त्र (Economics) में परीक्षा ली जाती है जिसमें कि अर्थशास्त्र के बारे में ज्ञान होना आवश्यक होता है। जिस पद में कानूनी ज्ञान की आवश्यकता होती है उसके लिये कानून (Law) में परीक्षा ली जाती है। इस पद्धति का लाभ यह है कि कर्मचारी कार्यालय में अपना कार्य तुरन्त ही प्रारम्भ कर देता है।

लिखित परीक्षा की किस्में (Types of Written Test)

(अ) निबन्ध परीक्षा (Essay Type Test)—इस परीक्षा के अन्तर्गत, प्रत्याशी से किसी विशिष्ट समस्या पर एक लम्बा निबन्ध लिखने को कहा जाता है। इस परीक्षा का उद्देश्य तथ्यों (Facts) के बारे में प्रत्याशी के ज्ञान तथा एक समस्या के बारे में तर्क एवं प्रमाण प्रस्तुत करने की उसकी सामर्थ्य का पता लगाना है। इस विधि से तर्क प्रस्तुत करने के उसके ढंग, उसकी वर्णन शैली तथा भाषा इत्यादि की भी जांच हो जाती है। भारत में अखिल भारतीय सेवाओं के लिए अनिवार्य 'निबन्ध' की परीक्षा होती है। इस पद्धति के निम्नलिखित दोष हैं (१) यह पद्धति खर्चीली है क्योंकि इसमें योग्य परीक्षकों (Examiners) की पारिश्रमिक देना पड़ता है। (२) पृथक्-पृथक् परीक्षकों के मूल्यांकन-स्तर भिन्न-भिन्न होते हैं अतः परीक्षा प्रणाली में भावनात्मक तत्व (Subjective elements) उत्पन्न हो जाता है। इस पद्धति में मूल्यांकन में एकरूपता (Uniformity) नहीं लाई जा सकती।

✓ (घा) मनु उत्तर परीक्षाये (Short answer tests) — प्रत्यागी को एक तेजी परीक्षा देनी होती है जिसमें सौ या दो सौ प्रश्न दिये होते हैं जिनका उसे हाँ या ना में उत्तर देना होता है। इसमें भूते भूके प्रश्न पूछे जाते हैं और प्रत्यागी को केवल पत्र बताना होता है कि प्रश्नों में पूरी गई बात ठीक है या नहीं। कभी-कभी ऐसा होता है कि एक प्रश्न दिया जाता है और उसके बहुत से उत्तर दिये होते हैं जिनमें प्रत्यागी को सही उत्तर हाँटना होता है। इसे 'बहु विकल्पी लघु परीक्षा' (Multiple choice short test) कहा जाता है। कभी-कभी प्रत्यागी को रिक्त स्थानों (Blanks) प्रथवा छूट हुए शब्दों की पूर्ति करनी होती है। इस परीक्षा के निम्न लिखित लाभ हैं—

(१) यह परीक्षा इन बातों में व्यक्तिनिर्देश (Objective) होती है कि इसमें एक प्रश्न का एक ही उत्तर होता है, धन परीक्षक का भावनात्मक तत्व बतर्द भी प्रभाव में नहीं आता। उत्तर या तो सही होता है या गलत, बीच का कोई रास्ता नहीं होता और परीक्षक के किसी भी प्रकार के स्व विवेक (Discretion) का प्रश्न नहीं उत्पन्न होता।

(२) कृति परीक्षा 'छोटे प्रश्नों' के रूप में होती है धन छोटे में समय में भी प्रत्यागी के बारे में बहुत कुछ जाना जा सकता है।

(३) ये परीक्षाये निबन्ध परीक्षाओं के मुकाबले अधिक विद्वस्त एवं प्रमाणित होती हैं।

(४) इनके प्रबंध बरन में भी कम व्यय होता है क्योंकि एक ही समय में हजारों प्रत्याशियों की परीक्षा ले ली जाती है। इनका परीक्षा पत्र बिजली के द्वारा मण्डान करने वाली मशीनों से तैयार किया जाता है धन कार्य बहुत शीघ्र निबट जाता है।

परन्तु इन परीक्षाओं के द्वारा प्रत्याशी (Candidate) की वर्तुणशीली प्रथवा भाषा की जाच नहीं ली जा सकती। इनके द्वारा जटिल समस्याओं के विश्लेषण की उसकी योग्यता का पता नहीं लगाया जा सकता। इस रीति के द्वारा प्रत्याशी के धनेक मानसिक गुणों की जाच नहीं की जा सकती। कभी-कभी यह भी आरोप लगाया जाता है कि ये परीक्षाये प्रत्याशी के केवल तथ्य सम्बन्धी ज्ञान (Factual knowledge) की जाच कर सकती हैं। कुछ अमरीकी लेखकों का यह विद्वस्त है कि यदि इन परीक्षाओं के प्रश्नों को सावधानी के साथ तैयार किया जाये तो ये निबन्ध परीक्षा प्रथवा अन्य किसी प्रकार की परीक्षा के मुकाबले अधिक यथार्थ रूप में तथा अल्प-व्यय के साथ प्रत्याशी का निर्णय, तर्क तथा विश्लेषण करने की योग्यता का माप कर सकती है।^१ लघु उत्तर परीक्षाओं के बारे में लिखते हुए प्रो० विलियम ए० रोबसन (William A. Robson) ने कहा कि "लिपिक सहायकों का चयन ऐसी लघु परीक्षाओं के द्वारा किया जाता है जिनमें कि गणित, अक्षर विन्यास

(Spelling) तथा शब्दों के अर्थ यादि से सम्बन्धित सरल 'सही व गलत' प्रश्न दिये होते हैं। इन परीक्षाओं का गम्भीर दोष यह है कि इनमें ठोस योग्यता के लिए कोई गुणज्ञान नहीं होती जैसी कि स्पष्ट वर्णनशैली में होती है, परन्तु इनमें यह लाभ अवश्य है कि कार्ये शीघ्र गति में हो जाता है।¹

(ख) मौखिक परीक्षा (Oral Test)

केवल लिखित परीक्षा के द्वारा प्रत्याशी के व्यक्तित्व (Personality) की विशेषताओं का मूल्यांकन नहीं किया जा सकता। अतः उसकी वैयक्तिक विशेषताओं का माप करने के लिए मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार (Interview) का सहारा लिया जाता है। साक्षात्कार विधि (Interview device) का प्रयोग सन् १९०६ में सर्वप्रथम इंग्लैंड में नये श्रम कार्यालयों के प्रबन्धकों (Managers) का चुनाव करने के लिए किया गया था। प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् इंग्लैंड में, सदस्य अथवा साक्षात्कार प्रणालीय वर्गों के लिए किये जाने वाले चयन (Selection) की प्रक्रिया का एक अंग ही बन गया। बाद में इसका विस्तार अन्य वर्गों में भी कर दिया गया। भारत में, भारतीय प्रशासन सेवा (I. A. S.) और भारतीय विदेश सेवा (I. F. S.) के लिए ४०० अंकों (Marks) की अन्य केन्द्रीय सेवाओं के लिए ३०० अंकों की एक 'व्यक्तित्व परीक्षा' (Personality test) होती है। मौखिक परीक्षा प्रत्याशी की क्षमता (Sharpness), सतर्कता (Alertness), बुद्धिमत्ता (Intelligence) तथा शीघ्र निर्णय करने की क्षमता (Quick mindedness) की जांच करने के लिए की जाती है। यह ही सत्यता है कि प्रत्याशी को तुरन्त ही मुलभान के लिए एक समस्या (Problem) दे दी जाय। समस्या को सुलभाने के उसके दम से सफटकाल का मुकाबला करने की उसकी क्षमता का पता चलता है। मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार के द्वारा प्रत्याशी मौखिक वर्णनशैली, समस्याओं के निपटने में डग तथा दूसरों को सन्तुष्ट करने की उसकी सामर्थ्य का पता लगाया जा सकता है। इसका मुख्य उद्देश्य प्रत्याशी की वैयक्तिक विशेषताओं की जांच करना होना है। उसके नेतृत्व के सम्भावित गुणों, उसके उत्साह तथा चरित्र बल का मूल्यांकन परीक्षा की इसी पद्धति के द्वारा हो सकता है।

मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार प्रणाली में सामान्यतया दो दोष पाये जाते हैं। प्रथम तो यह कि इस प्रणाली की प्रकृति प्रभावनात्मक तथा अत्यधिक भावनात्मक अथवा व्यक्तिसापेक्ष (Largely subjective) है। 'व्यक्तित्व (Personality) के तारे-तारे, निहित, विनिर्दिष्ट, जटिल, अस्पष्ट, अविश्वसनीय होते हैं।' यदि इस रीति की प्रकृति अत्यधिक व्यक्तिसापेक्ष अथवा भावनात्मक है अतः प्रत्याशियों की जान-करन की यह एक अविश्वसनीय (Unreliable) रीति है। दूसरे परीक्षानी तथा भर्तृ के बातव्यवहार में अनेक प्रत्याशी घबरा जाते हैं और अपनी बात को पूर्णतया

प्रश्नो प्रकार से स्पष्ट नहीं कर पाते। साक्षात्कार-कक्ष (Interview room) प्रत्याशी के लिये एक ऐसी कृत्रिम स्थिति उत्पन्न कर देता है जिसमें कि वह उत्तेजित हो सकता है तथा घबरा सकता है। अतः सदर्शन अथवा साक्षात्कार व्यक्ति के लिये ज्ञान की परीक्षा नहीं है। इसकी उपयोगिता केवल यह है कि प्रत्याशी के व्यक्तित्व के कुछ बाह्य पहलुओं, जैसे भाषण, सामान्य मानसिक योग्यता व उसके बाह्य रूप आदि, के विषय में जानकारी मिल जाती है।

मौखिक साक्षात्कार (Oral interviews) में 'सामूहिक' वाद-विवाद' (Group discussion) की रीति भी बाध में लाई जाती है। अनेक प्रत्याशी एक मेज के चारों ओर बैठे जाते हैं और एक विषय पर वाद-विवाद करते हैं। साक्षात्कार मण्डल (Interview Board) के सदस्य उनका निरीक्षण करते हैं परन्तु वे वाद-विवाद में भाग नहीं लेते। इस रीति के द्वारा प्रत्याशी की सर्व एव वाद-विवाद करने की क्षमता की जाच की जा सकती है। सन् १९१७ में इंग्लैंड में प्रथम श्रेणी की परीक्षा (Class I examination) के संवन्ध में एक समिति की नियुक्ति की गई थी। यह समिति मौखिक साक्षात्कार अथवा मौखिक परीक्षा (Viva voce test) व अत्यधिक पक्ष में थी। समिति का कहना था कि :

'हमारा निश्चय है कि मौखिक परीक्षा (Viva voce examination) में प्रत्याशी के कुछ ऐसे गुण प्रकाश में आते हैं जिनकी कि लिखित परीक्षा के द्वारा जाच नहीं की जा सकती और यह कि वे गुण लोक-सेवकों के लिये बड़े उपयोगी होते हैं। कभी-कभी यह तर्क दिया जाता है कि एक सब प्रकार से सुयोग्य प्रत्याशी मौखिक परीक्षा में घबरा सकता है और इस प्रकार न्यायप्राप्ति से वंचित रह सकता है। किन्तु हमारा विचार है कि इस प्रकार घबरा जाना तथा धैर्य लो देना क्या स्वयं ही एक गम्भीर कमी नहीं है, अथवा प्रतिभाशक्ति या सामयिक सूझ-बूझ (Presence of mind) तथा मानसिक सन्तुलन, जोकि ऐसी दशाओं में प्रत्याशी को उसके सभी साधनों का समुचित उपयोग करने के योग्य बनाते हैं, क्या बहुमूल्य गुण नहीं है। हमारे विचार से मौखिक साक्षात्कार को प्रत्याशी की सकलता, बुद्धिमत्ता तथा उसके मानसिक दृष्टिकोण की जाच करने की एक परीक्षा बनाया जा सकता है और इस प्रकार यह अन्य किसी भी परीक्षा से श्रेष्ठतर है। हमारा विचार है कि मौखिक परीक्षा वैश्वव्यापी अध्ययन के विषयों में नहीं बल्कि सामान्य अभिरुचि (General interest) के ऐसे विषयों के सम्बन्ध में होनी चाहिये जिन पर कि प्रत्येक नवयुवक को कुछ न कुछ कहना ही पड़े।'

परन्तु मौखिक परीक्षाओं से सम्बन्धित इस चित्र का दूसरा पहलू भी है। इस सम्बन्ध में परीक्षाओं की जाच की अन्तर्राष्ट्रीय समस्या (International Institute of Examination Enquiry) द्वारा एक अनुसंधान किया गया। इस संस्था ने मित्राल सेवा की मौखिक परीक्षा के प्रतिकृति (Replica) की स्थापना की और

यह पता लगाया कि भिन्न-भिन्न साक्षात्कार मण्डलों (Interview boards) द्वारा एक से ही प्रत्याशियों को दिये गये अंकों में ६२ तथा ७० तक का अन्तर देखा गया और उनके अंकों का औसत अन्तर (Average difference) ३७ था। जॉन मण्डल ने यह कहा कि "१०० में २० से लेकर ३० अंको तक के ये तीव्र अन्तर.....और १०० में लगभग १२ अंको का औसत अन्तर साक्षात्कार परीक्षा (Interview test) की अविश्वस्तता तथा अप्रामाणिकता की ओर संकेत करते हैं और इस बात को प्रकट करते हैं कि यह परीक्षा (Test) प्रत्याशी की सिविल सेवा परीक्षा में निर्णायक स्थान पर रखने में कितना अधिक प्रभाव डालती है" ... ।

इस प्रकार यदि एक ही प्रत्याशी दो भिन्न-भिन्न साक्षात्कारों में सम्मिलित होता है तो भिन्न-भिन्न साक्षात्कार मण्डल उसको पृथक् पृथक् अंक देते हैं। अंकों का यह अन्तर इतना अधिक होता है कि ऐसा प्रतीत होता है कि मानो भिन्न-भिन्न प्रत्याशियों का साक्षात्कार (Interview) किया गया है। सदस्य अथवा साक्षात्कार अविश्वस्त, अप्रामाणिक तथा भावनात्मक (Subject) होता है। प्रो० फिलर ने साक्षात्कार के लिए निम्नलिखित निष्ठाओं के अपनाये का सुझाव दिया है—

(१) साक्षात्कार की अद्विधा भाषा चयन होनी चाहिए।

(२) साक्षात्कार के समय पूर्णतया प्रत्याशी की वैयक्तिक रुचि के ऐसे विषयों पर वाद-विवाद होना चाहिए जो कि उसके परीक्षा पाठ्यक्रम में उल्लिखित हों।

(३) साक्षात्कार को एक अनुपूरक परीक्षा (Supplementary test) बनाया जाना चाहिए, चुनाव करने की एक निर्णायक (Decisive) परीक्षा नहीं।

(४) साक्षात्कार मण्डल में एक व्यावसायिक प्रशासक तथा एक विश्व-विद्यालय का प्रशासक होना चाहिए।

(५) सदस्य अथवा साक्षात्कार लिखित परीक्षा से पहले नहीं बलिक बाद में होना चाहिए।

(६) जब तक कि साक्षात्कार का निर्णय न हो जाए तथा अंक न दिये जायें तब तक विश्वविद्यालय के शिक्षकों की रिपोर्ट पर विचार नहीं किया जाना चाहिए।

(७) चूंकि साक्षात्कारों में अभी तक स्वेच्छाचारिता पाई जाती है अतः इसको सीमित करने के लिए साक्षात्कार के अंकों की संख्या ३०० से घटा कर १५० कर देना चाहिए।^१

भारत में इस बात की तीव्र आलोचना की जाती है कि मौखिक साक्षात्कार के ४०० अंक पूर्णतया चुनाव मण्डल (Selection Board) की भावनाओं, तरंगों एवं रुचियों पर निर्भर होते हैं। सेवा आयोग के सदस्य इस दृष्टिकोण को सामने रखकर

^१ Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*,

सा गारुज म बढते हैं कि प्रयोगियों का एक बड़ी सत्या का छटाव करना है अतः माशा-कार म मनमाने झक देते हैं। नसने अतिरिक्त उनका व्यवहार भी कभी कभी बड़ा उत्तजनात्मक तथा आपत्तिजनक जाता है। यह प्रयोगी को प्रासाहित करने के धजाय और हवा साहित कर देना है। यदि ये बातें सत्य हैं (क्योंकि नखब तथा अनुवाक न किसी भी प्रकार के साक्षात्कार के लिए स्वयं को कभी भी निविन भव आवाद व समुप उपस्थित नहीं किया है) तो नसम मौलिक परिवर्तन करने की आवश्यकता है। माशा-कार के अथ रिमी भी दना म २०० स अधिव नहीं हान व द्विय

(ग) काय सम्पन्नता की परीक्षा (The Performance Test)

नवनीकी बायों अथवा व्यवसायों के लिए वमचारियों की भर्ती करत समय काय सम्पन्नता की परीक्षा विधि का उपयोग किया जाता है। मद्र तखका (Typists) या आगुगिरिको (Stenographers) अथवा परिवारिकाओ (Nurses) की भर्ती नव की जानी है अतः कि व उम विगिण्ट अथवा तवनीकी बाय का करने की क्षमता प्रवीणता एवं कुशलता का प्रदर्शन कर देन है जिसके लिए कि उनकी भर्ती की जानी है। इस परीक्षा के द्वारा गणनता क साथ इग वान का पता लगाया जा सकता है कि किसी व्यक्ति म एक विगिण्ट बाय का सम्पन्न करने का जिसनी सामर्थ्य है कि भर्ती किए जान वाल इन वमचारियों को वन निगाना जाता है कि व निर्धारित काम को सम्पन्न कर सकते हैं। नसो कारण इस काय सम्पन्नता की परीक्षा (Performance Test) कहा जाता है। एक मुनसख का यह दिसाना पढता है कि वह टाइप कर सकता है एक बद्यतिक (Electrician) को यह निड करना जाता है कि वह समुचित रीति स तार घाटि लगाकर एक भवन का विद्युतीकरण कर सकता है और केवल नसो उनको काम पर लगाया जाता है। ऐम व्यवसायों के लिए जिनम कि प्रवीणता की जरूरत हानी है यह पराक्षा अत्यंत आवश्यक है।

(घ) शिक्षा अनुभव तथा शारीरिक जाच का मूल्य

[Evaluation of Education Experience and Physical Test]

प्रयोगी के चुनाव के लिए उसकी शैक्षणिक योग्यताओं एवं अनुभव का भी मूल्यांकन किया जाता है। एक प्रयोगी उस काम को करने के लिए शारीरिक दृष्टि से ठीक होना चाहिए जाकि उम मीपा जाता है। यह आगा व जाती है कि कमेचारा अपना आवाज तथा श्रवण क्षमता (Hearing capacity) के सम्बन्ध म एक नूनतम स्तर को अवश्य बनाम रखेगा। वह किमा भी छल की बीमारी अथवा किसी भी प्रकार की शारीरिक अयोग्यता म अमित नहीं होगा।

(ङ) बुद्धिपरीक्षा (Intelligence Test)

बुद्धि परीक्षाएँ प्रयोगी की मानसिक परिपक्वता (Mental maturity) का पता लगाने के लिए ली जाती है। बुद्धि भाज्यपन (Intelligence Quotient)

जिसे कि आमतौर पर "I Q" कहा जाता है व्यक्ति की मानसिक आयु (Mental age) का सूचक होता है। I Q का निर्णय मानसिक आयु की काल-क्रमानुसार आयु (Chronological age) से तुलना करके उसके आधार पर किया जाता है। इस प्रकार, यदि एक बच्चे की कालक्रमानुसार आयु ८ है और मानसिक आयु १० है तो इसका I Q १२५ होगा, क्योंकि दस घाट का १२५ प्रतिशत है। परन्तु इस सम्बन्ध में कोई एक राय नहीं है कि मानसिक विकास की दृष्टि से I Q का अर्थ क्या है। इस विषय में सामान्य मत यह है कि ५६ तथा इससे कम बच्चों के चर्च या चर्च मस्तिष्क के सूचक हैं, ६० से ११० तक के बच्चों के सामान्य मस्तिष्क के और २३० से अधिक बच्चों के अत्यन्त श्रेष्ठ मस्तिष्क के सूचक हैं। यह भी विश्वास किया जाता है कि मानसिक परिपक्वता १४ से १६ तक के बच्चों के बीच में प्राप्त कर ली जाती है।

कार्य-क्षमता परीक्षाएँ (Aptitude Tests) प्रत्याक्षी के जन्मजात सामान्य मानसिक गुणों की जाँच करने के बजाय इस बात का पता लगाने का प्रयत्न करती हैं कि व्यक्ति में किसी विशेष कार्य को सीखने की कितनी योग्यता अथवा क्षमता है।

ये मनोवैज्ञानिक परीक्षाएँ प्रत्याक्षी के व्यक्तित्व के कुछ गुणों का निर्धारण कर सकती हैं। भारत में सैनिक प्रतियोगिता परीक्षाओं (Military Competitive Tests) में इनका उपयोग किया जाता है।

सभी प्रकार की परीक्षाएँ प्रत्याक्षियों की क्षमता एवं योग्यता का पता लगाने के लिए की जाती हैं। प्रयत्न यह होना चाहिए कि इन परीक्षाओं में से भावनात्मक तत्व (Subjective elements) को समाप्त किया जा सके। ऐसे प्रत्येक उपाय का अपना लेना चाहिए जा कि व्यक्तिनिस्पेक्ष भाव से प्रत्याक्षियों की योग्यताओं का निर्धारण कर सके। जब भी कोई दोष प्रकाश में आये तभी इन परीक्षाओं पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, किसी भी एक परीक्षा को निर्णायक नहीं माना जाना चाहिये, क्योंकि कोई भी एक परीक्षा पूर्णतया वैज्ञानिक, विश्वस्त प्रामाणिक तथा भ्रूष-प्रूफ (Fool proof) नहीं होती।

(४) योग्यताओं के निर्धारण के लिए प्रशासकीय यन्त्र

(Administrative Machinery for the Determination of Qualification)

प्रश्न यह है कि प्रत्याक्षियों की इन परीक्षाओं की व्यवस्था करने के लिए कौन से प्रशासकीय यन्त्र का उपयोग किया जाए। यह तो सभी स्वीकार करते हैं कि इन परीक्षाओं का आयोजन स्वतंत्र तथा निष्पक्ष व्यक्तियों के एक निकाय (Body) द्वारा किया जाना चाहिए और विभिन्न लोक सेवाओं के लिए प्रत्याक्षियों (Candidates) का चुनाव करना चाहिये। योग्यताओं का निर्धारण ऐसे व्यक्तियों के एक निकाय द्वारा किया जाना चाहिये जो कि राजनैतिक दलदली का शिकार न हो सके। चुनाव मण्डल (Selection board) के सदस्य व्यक्तियों तथा उनकी योग्यताओं की जाँच के क्षेत्र के विशेषज्ञ (Experts) भी होने चाहिये।

लोकतंत्रीय दशा में, प्रत्याशियों की भर्ती करने का यह कठिन कार्य स्वतंत्र सिविल सेवा आयोगों को सौंपा जाता है। सिविल सेवा आयोग का कार्य यह होता है कि मक्कारों व दुर्जनों (Rascals) को सेवाओं से बाहर रखा जाय और सर्वोत्तम व्यक्तियों को सेवा में लेने का प्रयत्न किया जाए।

भारत में लोक सेवा आयोग

(The Public Service Commission in India) .

भारत में लोक सेवा आयोग की स्थापना के विचार का उल्लेख ५ मार्च सन् १९१६ को भारतीय संवैधानिक सुधार (Indian Constitutional Reforms) पर दिये गए एक आवश्यक प्रपत्र में किया गया था। उसमें कहा गया था कि :

‘अधिकांश अधिराज्यो (Dominions) में, जहाँ कि उत्तरदायी सरकार की स्थापना हो गई है, इस बात की आवश्यकता अनुभव की जाती रही है कि कुछ स्थायी कार्यालयों की स्थापना करके राजनैतिक प्रभाव से लोक सेवाओं को सुरक्षित बनाया जाए, इन कार्यालयों का मुख्य कार्य सेवा के मामलों में विनिमय बनाना हो। वर्तमान समय में अभी हम इस स्थिति में तो नहीं हैं कि भारत में एक लोक सेवा आयोग की स्थापना के मामले की पूर्णतया भाग बढ़ायें परन्तु हम यह अनुभव करते हैं कि यह सम्भावना अथवा आशा है, कि सेवायें अधिकाधिक मंत्रीय नियन्त्रण (Ministerial Control) में आ सकती हैं एक ऐसे निकाय (Body) की स्थापना का हृद आचार प्रस्तुत करती है।’ सन् १९१६ के भारत सरकार अधिनियम (Government of India Act) में एक लोक सेवा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गई थी यद्यपि अधिनियम के लागू होने के एकदम बाद ही इसका निर्माण नहीं किया गया।

भारत में उच्च सिविल सेवा के सम्बन्ध में निपुक्त शाही आयोग (Royal Commission) ने, जिसके अध्यक्ष फर्नहम के विस्काउन्ट ली (Viscount Lea) थे, अपने प्रतिवेदन (Report) में, एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष सिविल सेवा आयोग की आवश्यकता के बारे में सन् १९२४ में निम्नलिखित विचार व्यक्त किये—

‘जहाँ कहीं भी लोकतंत्रीय सरकारें वर्तमान हैं, अनुभव से यही पता चलता है कि कुशल सिविल सेवा की प्राप्ति के लिये यह अत्यावश्यक है कि जहाँ तक भी सम्भव हो सके उसको (सिविल सेवा को) राजनैतिक अथवा वैयक्तिक प्रभावों से बचाये रखा जाय और उसे स्थिरता तथा सुरक्षा की वह स्थिति प्रदान की जाए जो कि ऐसे निष्पक्ष तथा कुशल साधन के रूप में इसके सफल कार्य संचालन के लिए अनिवार्य होती है जिसके द्वारा कि सरकारें चाहे वे कौसी भी राजनैतिक विचारधारा की क्यों न हो, अपनी नीतियों को क्रियान्वित करती है। उन देशों में जहाँ कि इस सिद्धांत की उपस्था कर दी गई है और जहाँ इसके स्थान पर ‘चूट खसोट प्रणाली’ (Spoils system) लागू है, इसका अनिवार्य परिणाम एक अकुशल तथा असंगठित सिविल

सेवा के रूप में सामने आया है और भ्रष्टाचार (Corruption) अनियन्त्रित रूप में बढ़ा है। अमेरिका में, सेवाओं में भर्ती पर नियन्त्रण लागू करने के लिए एक सिविल सेवा आयोग का गठन किया गया है। भारत के लिए, ब्रिटिश साम्राज्य के अधिराज्यों से चापड़ अधिक उपयुक्त एवं लाभदायक निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। कनाडा, आस्ट्रेलिया तथा दक्षिणी अफ्रीका में अब सरकारी सिविल सेवा अधिनियम (Public Civil Service Act) बने हुए हैं जो कि लोक सेवाओं की स्थिति तथा नियन्त्रण का नियमन करते हैं और उन सबका एक सामान्य लक्षण है एक लोक सेवा आयोग का गठन, जिसे कि अधिनियमों के प्रवन्व का कार्य सौंपा गया है। सन् १९१६ के भारत सरकार अधिनियम का निर्माण करने वालों ने एक लोक सेवा आयोग की स्थापना के लिए जब अधिनियम में धारा ६६ (ख) की व्यवस्था की तो इसी उपरोक्त आवश्यकता को दृष्टिगत रखा था, इस लोक सेवा आयोग को निम्न कार्य सम्पन्न करने थे "भारत में लोक सेवाओं की भर्ती तथा नियन्त्रण से सम्बन्धित ऐसे कार्य जो परिषद् (Council) में राजमन्त्री (Secretary of State) द्वारा बनाये गए नियमों के द्वारा उठे सौंपे जायें।"¹ भारत में सन् १९२६ में अखिल भारतीय तथा उच्च सेवाओं के लिए एक केन्द्रीय लोक सेवा आयोग, जिसे कि "लोक सेवा आयोग, भारत" कहा जाता है, स्थापित किया गया था।

आयोग का गठन तथा कार्य

(Constitution and Functions of the Commission)

भारतीय संविधान (Indian Constitution) में एक राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग (U P S C) की व्यवस्था की गई है। निम्नलिखित मर्यादात्मक उपबन्धों की व्यवस्था इसलिए की गई है कि जिससे आयोग को किसी भी प्रकार के बाहरी प्रभाव से मुक्त देखा जा सके।

(१) लोक सेवा आयोग के सदस्य, अपने पद-ग्रहण की तारीख से ६ वर्ष की अवधि तक, अथवा पैंसठ वर्ष की आयु को प्राप्त होने तक, जो भी इनमें से पहले हो, नियुक्त किये जायेंगे।²

(२) आयोग के सदस्य की सेवा की शर्तों में, उसकी नियुक्ति के पश्चात् ऐसा परिवर्तन न किया जा सकेगा जो उसके लिए अलाभकारी हो।³

(३) आयोग के सदस्य का कुछ विशिष्ट बातों के आधार पर उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) के परामर्श से राष्ट्रपति (President) की आज्ञा द्वारा हटाया जा सकता है। वे आधार अग्रलिखित हैं।⁴

1 See Commission Report Para 24

2 Art. 316 (2)

3 Art. 318

4 Art. 317 (1) (2) (3) (4)

लोक सेवा आयोग के किसी सदस्य का हटाया जाना या निलम्बित किया जाना

(Removal and Suspension of a member of a Public Service Commission) :

(i) खंड (३) के उपबन्धों (Provisions) के अधीन रहते हुए लोक सेवा आयोग का सभापति (Chairman) या अन्य कोई सदस्य अपने पद से नेंवल राष्ट्रपति द्वारा कदाचार (Misbehaviour) के आधार पर दिये गए उस आदेश पर ही हटाया जायेगा जो कि उच्चतम न्यायालय से राष्ट्रपति द्वारा पृच्छा (Refer) किये जाने पर उस न्यायालय द्वारा अनुच्छेद (Article) १४५ के अन्तर्गत निर्धारित कार्य-विधि के अनुसार की गई जाय पर, उम न्यायालय द्वारा किये गए इस प्रतिवेदन के परचात कि यथास्थिति सभापति अथवा ऐसे अन्य किसी सदस्य को ऐसे किसी आधार पर हट दिया जाय, दिया गया है ।

(ii) संघीय आयोग (Union Commission) अथवा संयुक्त आयोग (Joint Commission) की स्थिति में राष्ट्रपति और राज्य-आयोग (State Commission) की स्थिति में राज्यपाल (Governor) अथवा राजप्रमुख आयोग के सभापति या अन्य किसी सदस्य को, जिसके सम्बन्ध में खण्ड (१) के अधीन उच्चतम न्यायालय से पृच्छा की गई है उसके पद से तब तक के लिए निलम्बित (Suspend) कर सकेगा जब तक कि ऐसी पृच्छा की गई बात पर उच्चतम न्यायालय के प्रतिवेदन के निले पर राष्ट्रपति अपना आदेश न दे दे ।

(iii) खण्ड (१) में किसी बात के होते हुए भी यथास्थिति (As the case may be) लोक सेवा आयोग का सभापति या कोई दूसरा सदस्य यदि—

- (क) व्याप-निर्णीत दिवालिया (Insolvent) हो जाता है ; अथवा
- (ख) अपनी पदावधि में अपने पद के कर्तव्यों से बाहर कोई वृत्तिक मोकर करता है , अथवा
- (ग) राष्ट्रपति की राय में भानसिक या शारीरिक दीर्बल्य के कारण अपने पद पर बने रहने के अयोग्य है ,

तो ऐसे सभापति या अन्य सदस्य को राष्ट्रपति आदेश द्वारा उसके पद से हटा सकेगा ।

(iv) यदि लोक सेवा आयोग का सभापति या अन्य कोई सदस्य भारत सरकार या राज्य की सरकार के द्वारा, या उसकी ओर से, किये गए किसी ठेके (Contract) या करार (Agreement) में, निगमित (Incorporated) कम्पनी के सदस्य के नाते या उसके अन्य सदस्यों के साथ साथ के सिद्धा, किसी प्रकार के भी तथुक्त या हित-सम्बद्ध (Interested) है या हो जाता है अथवा किसी प्रकार से उसके लाभ में अथवा तदुत्पन्न किसी फायदे या परिलाभ (Benefit or emolument) में भाग लेता है तो वह खंड (१) के प्रयोजनों के लिए कदाचार का अपराधी समझा जायगा ।

(४) आयोग के व्यय भारत की संचित निधि (Consolidated fund of India) से लिये जायेंगे ।¹

(५) सरकार द्वारा जारी किये जाने वाले ऐसे सभी विनियम (Regulations) जो कि यह प्रकट करते हों कि ये मामले आयोग की अधिकार सीमा में नहीं हैं, ऐसे संशोधन (Modifications) के लिए, जोकि आवश्यक समझा जाये, संसद या राज्य विधान मण्डल के सम्मुख रखे जायेंगे ।

(६) सदस्य के अपने पद पर न रहने पर अन्य नौकरी प्राप्त करने के सम्बन्ध में प्रतिबन्ध लगाए गये हैं जो कि निम्न प्रकार हैं ।²

(क) सघीय लोक सेवा आयोग (U P & C) का सभापति भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन किसी भी और नौकरी के लिए अपात्र होगा ।

(ख) राज्य के लोक सेवा आयोग का सभापति सघीय लोक सेवा आयोग के सभापति या सदस्य के रूप में अथवा अन्य किसी राज्य के लोक सेवा आयोग (P. S. C.) के सभापति के रूप में नियुक्त किया जा सकता है ।

(ग) सघीय लोक सेवा आयोग का कोई भी सदस्य (सभापति को छोड़कर) सघीय लोक सेवा आयोग के सभापति के रूप में अथवा किसी भी राज्य के लोक सेवा आयोग के सभापति के रूप में नियुक्त किया जा सकता है ।

(घ) किसी राज्य के लोक सेवा आयोग का सदस्य (सभापति को छोड़कर) सघीय लोक सेवा आयोग के सभापति या सदस्य के रूप में अथवा उसी, या किसी अन्य, राज्य-लोक सेवा-आयोग के सभापति के रूप में नियुक्त किया जा सकता है ।

आयोग के कार्य

(Functions of the Commission) *

(१) भर्ती के तरीकों तथा सिविल अथवा प्रसैनिक सेवाओं तथा प्रसैनिक पदों पर तीनों अथवा पदोन्नति (Promotion) द्वारा नियुक्ति करने में अपनाये जाने वाले विधानों से सम्बन्धित सभी मामलों पर सरकार को परामर्श देना ।

(२) नियुक्ति, पदोन्नति तथा स्थानान्तरण आदि के लिए प्रत्याशियों की उपयुक्तता (Suitability) के सम्बन्ध में परामर्श देना ।

(३) सेवाओं पर नियुक्ति करने के लिए परीक्षकों का संचालन करना ।

(४) लोक सेवकों को प्रभावित करने वाले अनुशासनात्मक मामलों के सम्बन्ध में परामर्श देना ।

(५) लोक सेवा के किसी व्यक्ति द्वारा अपने कर्तव्य पालन किये गये कार्यों के सम्बन्ध में उसका विरुद्ध की गई किन्हीं कानूनी कार्यवाहियों में जो सर्वा उसे अपनी प्रतिरक्षा में करना पड़ा है, उसके दावे के सम्बन्ध में, तथा किसी लोक सेवक द्वारा निवृत्ति-पेनशन अथवा पेन्शन के लिए किये जाने वाले उस दावे के सम्बन्ध में परामर्श

1 Art. 322.

2 Art 319 (a), (b), (c), (d)

देना जो कि वह अपने उत्तरदायित्वों का पालन करते समय चोट लाने की स्थिति में करता है।

(६) अन्य कोई ऐसा मामला जो कि राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा विशेष रूप से उनकी सौंपा जाए।¹

इस बात की भी व्यवस्था है कि ससद द्वारा प्रेषित राज्य विधान-मण्डल द्वारा केवल सरकारी सेवाओं के ही सम्बन्ध में नहीं, बल्कि उन सेवाओं के सम्बन्ध में भी जो कि स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities), निगमों (Corporations) प्रयाग सार्वजनिक संस्थाओं के अधीन हो, आयोग के कार्यों का विस्तार दिया जा सकेगा।²

लोक सेवा आयोग के प्रतिवेदन³

(Reports of Public Service Commission) :

(१) मधीय आयोग का यह कर्तव्य होगा कि राष्ट्रपति को अपने द्वारा किये गये काम के बारे में, प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे, तथा ऐसे प्रतिवेदन के मिलने पर राष्ट्रपति इन मामलों के बारे में, यदि कोई हो, जिनमें कि आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया गया, ऐसी प्रवृत्ति के कारणों को स्पष्ट करने वाले ज्ञापन के सहित उस प्रतिवेदन की प्रतिलिपि ससद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखवायेगा।

(२) राज्य आयोग का यह कर्तव्य होगा कि राज्य के राजपाल या राजप्रमुख को अपने द्वारा किये गये काम के बारे में प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे तथा संयुक्त आयोग (Joint Commission) का कर्तव्य होगा कि ऐसे राज्यों में प्रत्येक के, जिनकी आवश्यकताओं की पूर्ति संयुक्त आयोग द्वारा की जाती है, राज्यपाल या राजप्रमुख का उस राज्य के सम्बन्ध में अपने द्वारा किये गये काम के बारे में प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे तथा इनमें से प्रत्येक प्रवृत्ति में ऐसे प्रतिवेदन के मिलने पर यथास्थिति राज्यपाल या राजप्रमुख उन मामलों के बारे में, यदि कोई हो, जिनमें कि आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया गया है, ऐसी प्रवृत्ति के कारणों को स्पष्ट करने वाले ज्ञापन के सहित उस प्रतिवेदन की प्रतिलिपि राज्य के विधान-मण्डल के समक्ष रखवायेगा।

लोक सेवा आयोग एक परामर्शदात्री संस्था (Advisory body) है। भारत के राजमन्त्री (Secretary of State for India) Sir Samuel Hoare ने सन् १९५५ के भारत सरकार विधेयक (Government of India Bill) के पास होने समय ब्रिटिश ससद में यह बात कही

“संयुक्त प्रचर समिति (Joint Select Committee) का यह निश्चित मत था और यहाँ तथा भारत में मेरे सलाहकारों का भी यही निश्चित मत है कि लोक सेवा आयोग (P. S. C.) परामर्शदाता के रूप में ही अधिक अच्छी प्रकार कार्य कर

1 Art. 320 (1), (2), (3), (a), (b), (c), (d), (e)

2 Art. 321

3 Art. 323 (1), (2)

मक़त है। अनुभव से यह पता चला है कि यदि आयोग को परामर्शदाता के रूप में रखा जाए तभी उनका अधिक प्रभाव पठन की सम्भावना है, बजाए इसके कि यदि उन्हें आदेशात्मक शक्तियाँ (Mandatory powers) दी जायें। सतरा यह है कि यदि हम उन्हें आदेशात्मक शक्तियाँ दे दें तब हम एक प्रान्त (Province) में दो सरकारें तथा केन्द्र में दो सरकारें स्थापित कर दें और फिर इस प्रकार की कार्यविधि (Procedure) के विरोध से बहुत कुछ कहा जा सकता है। अनेक दृष्टिकोणों से अधिक मज़बूती तरह बात यही है कि वे परामर्शदाता हों।”

सरकार को इस बात की स्वतन्त्रता होती है कि वह आयोग द्वारा दी गई मलाह को स्वीकार प्रथवा अस्वीकार करे, परन्तु एक ऐसी व्यवस्था है जिसके अनुसार सरकार से यह मांग की जाती है कि वह, आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन विधान-मण्डल के समक्ष प्रस्तुत करते समय, उन कारणों का भी स्पष्टीकरण करे कि कुछ विशिष्ट मामलों के सम्बन्ध में आयोग की सलाह क्यों न स्वीकार की जा सकी। आयोग की सलाह की अपेक्षा करके सरकार द्वारा की जाने वाली मनमानी कार्रवाई के विरुद्ध यह एक सुरक्षा है।

आयोग का निर्माण संविधान (Constitution) के द्वारा किया गया था। इन बातों के लिए सभी उचित सुरक्षाओं की व्यवस्था की गई थी कि इसको सभी प्रकार के अनुचित प्रभावों से बचाये रखा जा सके और उनको इस बोध्य बनाया जा सके कि जिससे वे अपने निर्धारित कर्तव्यों को निष्पक्षता, सत्यनिष्ठा (Integrity) तथा बिना भय या पक्षपात के स्वतन्त्रता के साथ पूरा कर सकें।¹

इंग्लैंड में सन् १८५५ से ही सपरिषद् महाराज्ञी (Queen-in-Council) प्रथवा सपरिषद् सम्राट (King-in-Council) सिविल सेवा में नियुक्ति के हेतु प्रत्याशियों की परीक्षा तथा चुनाव करने के लिए आयोग (Commissioners) की नियुक्ति करते हैं। “प्रत्येक स्थिति में आयोगों की स्वतन्त्रता की स्थिति का वास्तविक आधार यह है कि राजनैतिक दलों में यह भ्रम तथा अलिखित पक्का समझौता है, जिसको संसदीय तथा जनता का सबल मत भी प्राप्त है, कि आयोग अपने कार्यों को पूर्णतया स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष रीति से सम्पन्न करें।”²

इंग्लैंड में नियुक्तियों के सम्बन्ध में आयोग की सिफारिशों का अनुपालन किया जाता है। आयोगों ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (१८५६) में कहा कि “जहाँ तक हमारे अधीन व्यक्तिगत मामलों की परीक्षाओं का प्रश्न है किसी भी प्रकार का बाह्य हस्तक्षेप नहीं हुआ है और आपकी (महाराज्ञी की) सरकार द्वारा हमारे कार्यों के न्यायिक स्वभाव को पूर्ण मान्यता दी गई है।” सौभाग्यवश वह परम्परा बराबर जारी है।

1 The Public Service Commission in India Sukumar Basu, I. C. S., pp 81-84.

2 What are Public Service Commissions for ? by A. P. Sinker.

इस प्रकार भारतीय मविधान लोका सेवा आयोग की स्वतन्त्रता तथा निष्पक्षता के लिए सभी सुरक्षाओं की व्यवस्था करता है, परन्तु एक ऐसे स्वरूप अधिनियम (Convention) के विकास की आवश्यकता है कि कोई भी शासनरूप दल आयोग के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करेगा और जो भी सरकार वर्तमान होगी वह लोक सेवाओं की नियुक्तियों के सम्बन्ध में आयोग की सभी सिफारिशों को स्वीकार करेगी।

भारत के कुछ राज्या में, सेवा आयोगों को उतना महत्व नहीं प्रदान किया गया है जितने के वे अधिकारी हैं। बहुत सी राज्य सरकारों ने अनेक पदों को आयोग के अधिकार-क्षेत्र से बाहर रखने का प्रयोग आरम्भ किया है। अनेक बार उन्होंने नियुक्तियों के मामले में आयोग की सहाय को स्वीकार नहीं किया है। यह क बड़ी अनुचित प्रवृत्ति है। पंजाब राज्य के लोक सेवा-आयोग के १९५६-६० प्रतिवेदन के उद्धरण से हम इस बात को स्पष्ट करते हैं।

सरकार और लोक सेवा-आयोग के बीच मतभेद :

सरकार की कार्यवाहियाँ प्रवृत्त रूप में भी होनी चाहियें जिसमें कि लोगों में विश्वास उत्पन्न हो सके। केवल यह ही आवश्यकता नहीं है कि न्याय (Justice) किया जाए बल्कि यह भी आवश्यक है न्याय किए जाने के कार्य को प्रवृत्त भी किया जाए जिसमें कि ऐसा प्रतीत हो कि न्याय किया गया है, और सेवाओं में भर्ती किये जाने की स्थिति में तो विषय रूप से ऐसा होना आवश्यक है।

सविधान के अन्तर्गत सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि वह किसी भी पद को आयोग की अधिकार-सीमा से बाहर रख सकती है परन्तु इस अधिकार का उपयोग केवल अपवाद-भूत मामलों (Exceptional cases) में ही होना चाहिए प्रमाण तब-जब कि वह पद राजनैतिक अथवा अत्यावश्यक या सङ्कटकालीन प्रवृत्ति का हो या लोक-हित की दृष्टि से सरकार द्वारा ही उस पद के भरे जाने की आवश्यकता हो। निश्चय ही, कुछ व्यक्तियों का सेवाओं में सपाने के लिये अथवा सेवा में किसी विनिष्ट वर्ग के कुछ प्रतिष्ठित पदों को आयोग के हाथों से बाहर रखने मात्र के लिए इस प्रतिवन्धनात्मक अधिकार का विस्तार नहीं किया जा सकता। जैसा कि आयोग के प्रतिवेदन में कहा गया है कि "इसमें तो राज्य सेवाओं में भर्ती के नियम एक ऐसे वैधानिक निकाय (Body) की स्थापना का वह उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है कि जिसके द्वारा ही केवल वह आस्था की जाती हो कि वह न्यायसंगत तरीके से जनता में विश्वास उत्पन्न कर सकेगा।"

विवादपूर्ण विचारों का आदान-प्रदान .

प्रतिवेदन से यह भी प्रवृत्त होता है कि इस उपरोक्त उपलब्ध (Provision) का अमल में लाने के प्रश्न पर सरकार तथा आयोग के बीच विवादपूर्ण विचारों का आदान-प्रदान हुआ। एक विशेष घटना से इस मामले पर बड़ा अच्छा प्रकाश पड़ता है जिसमें कि तत्कालीन परीक्षक रिवायन के टीका साहब के एक शिक्षक का

गवर्नमेंट कालिज का प्रिंसिपल नियुक्त दिया गया था। प्रतिवेदन में इस प्रसंग का वर्णन इस प्रकार किया गया है : 'यह सज्जन १ अक्टूबर, १९४४ से भूतपूर्व फरीद-कोट रियासत की सेवा में थे जहाँ कि इन्होंने अनेक पदों पर कार्य किया जैसे कि राजेन्द्र कालिज फरीदकोट में प्रवक्ता (Lecturer) के रूप में, साहित्यादि शाखा के अध्यक्ष (Dean of the Arts Faculty) के रूप में तथा बाद में टीका साहब में शिक्षक के रूप में। जब पेप्सू (PEPSU) का निर्माण हुआ, उस समय वह टीका साहब के एक शिक्षक के रूप में कार्य कर रहे थे और चूँकि यह एक सिविल सूची (Civil List) की नियुक्ति थी, राज्य सरकार के अधीन एक सेवा नहीं थी, अतः पेप्सू के शिक्षा विभाग (Education Department) में उसका एकीकरण नहीं किया गया। पेप्सू की रियासतों तथा पंजाब का विलय होने पर फरीदकोट के राजा साहब ने सरकार से उन महोदय को किसी उपयुक्त पद पर नियुक्त पद पर नियुक्त करने के लिये कहा। बाद में सरकार ने यह निश्चय किया कि उनको राज्य शिक्षा सेवा (P. E. S.) में प्रथम श्रेणी (Class I) का एक पद दिया जाय।'

कम सम्मान

(Scant Respect)

"आयोग यह अनुभव करता है कि इस नियुक्ति का चाहे कुछ भी आधार क्यों न हो अथवा चाहे कुछ भी कारण क्यों न रहे हो, इस घटना से दो तथ्य तो विलुप्त स्पष्ट हो जाते हैं। प्रथम तो यह कि किसी भी पद की आयोग की अधिकार-सीमा से बाहर रखने से पहले आयोग के साथ पूर्व-परामर्श करने के सम्बन्ध में जो अभिसमय (Convention) स्वयं सरकार द्वारा स्थापित किया गया था अब सरकार उसको कम सम्मान प्रदान कर रही है। दूसरे, पद ऐसी परिस्थितियों में आयोग की अधिकार सीमा से बाहर ले जा रहे हैं जोकि स्पष्ट रूप से अन्यायपूर्ण हैं। इस उपर्युक्त मामले में सरकार की कार्यवाही स्पष्टतः इस इच्छा से प्रेरित थी कि एक विशिष्ट व्यक्ति को सेवा में सपाना है, सामान्य सिद्धान्त का तो इसमें कोई प्रश्न ही नहीं था।"

इसके प्रतिरिक्त, सरकार को एक अधिकार यह प्राप्त है कि वह 'आकस्मिक' रूप से रिक्त होने वाले स्थानों को तीन माह के लिये भर सकती है यदि इस बात की सम्भावना हो कि आयोग को इस कार्य में अधिक समय लगेगा। किन्तु अब इस अधिकार का दुरुपयोग करने की अधिकाधिक प्रवृत्ति पाई जा रही है। यदि सरकार इस उपबन्ध (Provision) के शब्दों या इसकी भावना का अनुसरण करने लगे तब सारी स्थिति ही बदल जाती है। सरकार इस सम्बन्ध में किसी को अनावश्यक सन्देह करने का मौका नहीं देना चाहती, यह तो हम तथ्य से ही स्पष्ट है कि सरकार ने तीन माह की अवधि को एक वर्ष तक कर देने के प्रस्ताव को छोड़ दिया (यद्यपि, यह अवधि छ माह तक के लिये बढ़ा दी गई है)। तथापि, बार-बार इस उपाय का आश्रय लेने से इसका वास्तविक आशय ही समाप्त हो जाता है और जब इस पद की

स्थायी व्यवस्था करने के लिये चुनाव होता है तो खुली प्रतियोगिता करने वाले प्रत्याशियों के प्रति अन्याय होता है। आयोग का मत है कि इस उपाय का प्रयोग तो अपवादरूप में ही करना चाहिए। 'ऐसा प्रतीत होता है कि विभागों (Departments) ने इस उपबन्ध का दुरुपयोग ही करना शुरू कर दिया है क्योंकि वे लगभग प्रत्येक मामले के लिए एक सामान्य आदत के रूप में तीन माह के लिए भर्ती करने के इस उपबन्ध का आश्रय लेते हैं और फिर ऐसी अनियमित नियुक्तियों की बालावधि में वृद्धि करने के लिये आयोग की अनुमति मांगी जाती है। इन कार्य-विधि से निश्चय ही उस प्रणाली को बड़ा अनुचित लाभ प्राप्त होता है जो कि उस पद पर स्थायी रूप से वर्तमान होता है क्योंकि वह इस बात का दावा करता है कि उसे एक निश्चित अवधि तक उस पद पर कार्य करने का अनुभव प्राप्त है।'

भर्ती की महत्वपूर्ण समस्याओं का विवेचन करने के पश्चात् एक प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि भर्ती की किसी भी पद्धति की सफलता की अन्तिम कसौटी क्या है? भर्ती की किसी भी प्रणाली को अपने उद्देश्य में सफल हुआ तभी माना जायेगा जबकि उसके द्वारा की गई भर्ती में उचित किस्म के काफी व्यक्ति प्राप्त हो। इस प्रश्न का उत्तर इस तथ्य का अध्ययन करने के पश्चात् ही दिया जा सकता है कि जिन व्यक्तियों की भर्ती की गई है उनका क्या बिम्ब सीमा तक न्यायोचित रहा है।

प्रमाणन

(Certification)

सिविल सेवा आयोग परीक्षाएँ लेने के पश्चात् पात्र व्यक्तियों (Eligibles) की एक सूची तैयार करते हैं और फिर वे नियुक्ति प्राधिकारियों (Appointing authorities) के पास उन नामों की सिफारिश करते हैं। 'प्रमाण' से आशय है कि नियुक्ति के लिए विवाराधीन प्रत्याशियों के नाम नियुक्ति-कार्यालयों के सम्मुख प्रस्तुत करना। संयुक्त राज्य अमेरिका में आयोग तीन नामों की सिफारिश करता है और नियुक्त अधिकारी रजिस्टर में लिखे हुए तीन सर्वोच्च नामों में से एक का चुनाव कर लेता है। भारत में सिविल सेवा आयोग योग्यता के आधार पर प्रत्याशियों की एक सूची तैयार करता है और सम्बन्धित विभाग फिर योग्यता के क्रम से उस सूची में से नियुक्तियाँ कर लेते हैं। योग्यता के इस क्रम में की जाने वाली कोई भी घट-बढ़ जनता द्वारा सहन नहीं की जाती। संयुक्त राज्य अमेरिका में 'तीन के नियम' की धारोचना इसलिए की जाती है क्योंकि इससे पराजित तथा दलील आधार पर चयन करने की सम्भावना हो सकती है।

नियुक्ति और परीक्षा

(Appointment and Probation):

नामों की वह सूची जब नियुक्ता प्राधिकारी के पास पहुँचती है तो वह नियुक्ति सिविल सेवा आयोग के पास भेजता है और प्रत्याशी (Candidate) के लिए नियुक्ति पत्र (Appointment letter) जारी करता है। नियुक्ति-पत्र प्रत्याशी के

लिये एक प्रस्ताव होता है यदि इस प्रस्ताव को स्वीकार करता है तो वह अपना पद ग्रहण कर लेता है और इसका अर्थ होता है कि उसकी नियुक्ति हो गई।

नये नियुक्त किये जाने वाले व्यक्तियों को हमेशा 'परीक्षण-आधार' (Trial basis) पर रखा जाता है। इस बीच में उसे अपनी योग्यताओं का प्रदर्शन करना होता है कि जिस कार्य के लिये उसकी नियुक्ति हुई है उसे यह सम्पन्न कर सकता है। अतः प्रत्येक नियुक्ति अस्थायी अर्थात् चार माह या एक वर्ष की परीक्षा (Probation) के आधार पर होती है। यह काल नियोक्ता प्राधिकारी के लिए चुनाव की क्रिया को पूर्ण करने का अवसर माना जाता है। इस कालावधि में प्रत्याशी का सूक्ष्म रूप से पर्यवेक्षण (Supervision) कर लिया जाता है।

जब नियोक्ता प्राधिकारी इस सम्बन्ध में एक लिखित प्रतिवेदन दे देता है कि प्रत्याशी का कार्य सन्तोषजनक रहा है, तब ही उसको अपने पद पर स्थायी किया जाता है।

कर्मचारी को उस कार्य को सम्पन्न करने के लिए प्रशिक्षण प्राप्त करना होगा है जिसके लिये कि उसकी कर्तों की गई है। उसे कार्य की प्रवीणता तथा विधि के सम्बन्ध में परिचित कराया जाना होता है। कर्मचारियों के समुचित प्रशिक्षण के बिना कार्य की कुशलता के साथ सम्पन्न नहीं किया जा सकता। यही कारण है कि प्रशिक्षण को स्टाफ की कार्य-कुशलता की कुर्जी समझा जाता है।

प्रशिक्षण का उद्देश्य (Object of Training) :

प्रशिक्षण लोक कर्मचारी की कार्य कुशलता के लिये ही आवश्यक नहीं है अपितु उसके दृष्टिकोण को विस्तृत बनाने के लिये भी आवश्यक है। कर्मचारी को यथार्थता (Precision) का पाठ पढ़ाने, धारम निर्भर तथा स्वतन्त्र बनाने, और उसमें निरुत्साह करने की क्षमता उत्पन्न करने की दृष्टि से प्रशिक्षण बड़ा महत्वपूर्ण होता है। प्रशिक्षण कर्मचारियों में एक ऐसा व्यापक दृष्टिकोण उत्पन्न करने में सहायता करता है जिसकी कि लोक-निराशा को निवारण आवश्यकता होती है। इसी कारण शिक्षा के सहज प्रशिक्षण भी एक ऐसी सतत प्रक्रिया है जोकि कभी भी समाप्त नहीं होती क्योंकि इसकी आवश्यकता सदा बनी ही रहती है। प्रशिक्षण से व्यक्ति की क्षमता प्रवीणता तथा कुशलता में वृद्धि होती है। प्रशिक्षण कर्मचारी में एक ऐसी क्षमता उत्पन्न करता है जिसके द्वारा वह स्वयं को नई परिस्थितियों के अनुकूल बना सकता है। प्रशिक्षण कर्मचारी को इस योग्य बनाता है कि जिसमें वह अपने सगठन को, जिसमें कि उसे काम करना होता है, उसी प्रकार समझ सके तथा उसकी महत्ताओं व सद्यों को स्वीकार कर सके। यह अत्यन्त आवश्यक है कि प्रशिक्षण के द्वारा कर्मचारियों में स्वतन्त्र निर्णय करने की योग्यता उत्पन्न की जाए, क्योंकि यदि कर्मचारी पद पर अनुदेशों (Instructions) पर ही निर्भर रहे तो कोई भी सगठन सुचारु रूप से कार्य नहीं कर सकता।

‘सिविल-सेवकों के प्रशिक्षण’ (१९४४), (ग्रेट ब्रिटेन) पर नियुक्त की गई समिति ने प्रशिक्षण के कुछ उद्देश्य तथा सामान्य सिद्धान्त निर्धारित किये। समिति ने कहा कि

‘सबसे पहले हम स्वयं से ही यह प्रश्न पूछें कि प्रशिक्षण का उद्देश्य क्या है? यदि इसका उत्तर यह है कि प्रशिक्षण का उद्देश्य सर्वाधिक संभव मात्रा में

कार्य-कुशलता प्राप्त करना है, तो आवश्यकता इस बात की है कि कार्य-कुशलता (Efficiency) शब्द की कुछ सूक्ष्म रूप से व्याख्या की जाए। किसी भी बड़े पैमाने के संगठन में कार्य-कुशलता दो तत्वों पर निर्भर होती है। एक तो, व्यक्ति को सौंपे गये किसी विशिष्ट कार्य को कर सकने की उसकी तकनीकी (Technical) कुशलता पर और दूसरे, निगम निकाय (Corporate body) के रूप में संगठन की उस ब्रह्म स्पष्ट कुशलता पर जोकि उन व्यक्तियों की सामूहिक भावना तथा दृष्टिकोण से प्राप्त होती है जिससे कि इस निगम अथवा संगठन की रचना की जाती है। प्रशिक्षण में इन दोनों ही तत्वों का ध्यान रखा जाना चाहिये —

प्रशिक्षण के पाँच मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित हैं —

प्रथम, प्रशिक्षण के द्वारा ऐसे सिविल-सेवक उत्पन्न करने का प्रयास किया जाना चाहिए जिनकी कार्य-निष्पादन की ग्यार्थता एवं शुद्धता को सत्य रूप में स्वीकार किया जा सके।

दूसरे, सिविल सेवक को उन कार्यों की दृष्टि से उपयुक्त बनाया जाना चाहिए जिन्हें कि परिपक्वतरीय परिस्थितियों में सम्पन्न करने के लिए उससे कहा जायेगा। सिविल-सेवक को चाहिए कि वह अपने दृष्टिकोण तथा अपनी कार्यविधियों को सतत रूप में तथा साहस के साथ नये-नये विषयों की नई आवश्यकताओं के अनुरूप बना सके।

तीसरे, आवश्यकता इस बात की है कि सिविल-सेवक यन्त्रवत् बन जाने के खतरे को रोका जाय। जब हम यह कहते हैं कि हमारा उद्देश्य यह होना चाहिए कि कुशलता का उच्चतम सम्भव स्तर प्राप्त किया जाए, तो इससे हमारा तात्पर्य यह नहीं है कि एक यन्त्र-मानव के समान यांत्रिक साज-सज्जों से युक्त सिविल सेवा का निर्माण किया जाए। भर्ती किये जाने वाले कर्मचारी को प्रारम्भ में ही इस बात का ज्ञान होना चाहिए कि उसके विभाग (Department) द्वारा समाज के लिये सम्पादित की जाने वाली सेवा से उसने कार्य का क्या सम्बन्ध है? वह अपने विस्तृत संगठन में क्या कार्य सम्पन्न कर रहा है? इस बात को समझने की उसकी क्षमता केवल उसने कार्य को विभाग के लिए मूल्यवान् ही नहीं बनायेगी, बलितु वह स्वयं उसके लिये भी अत्यधिक प्रेरणादायक होगी। अतः उसके दिन-प्रति-दिन के समुचित सम्पादन के लिये आवश्यक शुद्ध व्यावसायिक प्रशिक्षण (Vocational training) के साथ ही साथ, उसको अपने निजी शैक्षणिक विकास के हेतु निरन्तर प्रयास करने के लिये व्यापक आधार पर अनुदेश (Instruction) तथा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

चौथे, व्यावसायिक प्रशिक्षण के सम्बन्ध में भी, केवल यह ही पर्याप्त नहीं है कि कर्मचारी को पूर्णतया केवल उसी कार्य के लिये प्रशिक्षित किया जाए जोकि उस समय वह कर रहा हो। व्यक्ति को केवल इस योग्य बनाने के लिये ही प्रशिक्षण नहीं दिया जाना चाहिये कि जिससे वह अपने वर्तमान कार्य को अधिक कुशलता के साथ

कर सके, बल्कि उसको अन्य कार्यों के लिये उपयुक्त बनाने के लिये, तथा जहाँ उचित हो, उसमें उच्चतर कार्य और उच्चतर उत्तरदायित्वों को सम्भालने की क्षमता उत्पन्न करने के लिए भी दिया जाता चाहिये।

पावके, य उद्देश्य भी पर्याप्त नहीं है। लोगों की एक बड़ी समस्या को अपने कार्यकारी जीवन का अधिवादा भाग अनिवार्य रूप से नैत्यक प्रवृत्ति (Routine character) के कार्यों में ही व्यय करना पड़ता है। इस मानवीय समस्या की दृष्टि से, प्रशिक्षण योजनाओं की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारी-वर्ग के मनोबल (Morale) की घोर गम्भीरता के साथ ध्यान दिया जाये।¹

इस प्रकार सक्षिप्त रूप में प्रशिक्षण के पाँच मुख्य उद्देश्य निम्न प्रकार हैं—

(१) कार्य के निष्पादन में यथार्थता एवं शुद्धता लाना।

(२) कर्मचारियों के दृष्टिकोण तथा कार्यविधियों की परिवर्तित समय की नई-नई आवश्यकताओं के अनु रूप बनाना।

(३) यन् मानव जैसी वाय-यद्धति की प्रवृत्ति को रोकने के सम्बन्ध में व्यापक विचार।

(४) व्यावसायिक प्रशिक्षण—व्यक्ति को केवल उसके वर्तमान कार्य की दृष्टि से ही उपयुक्त बनाने के लिये नहीं, अपितु उसके बढ़ते हुए कार्यों तथा उच्चतर क्षमता का भार वहन कर सकने की दृष्टि में भी।

(५) नैत्यक प्रवृत्ति के कार्य अनुपश्रणीय होने हुए भी, कर्मचारियों के मनोबल (Morale) की घोर यष्टे ध्यान दिया जाना।

कार्य के निष्पादन में यथार्थता तथा शुद्धता और कर्मचारियों के मनोबल में वृद्धि करने के लिये यह भी आवश्यक है कि प्रशिक्षण द्वारा सिविल सेवकों को इस बात का प्रभात दिया जाये कि वह अपने कार्य को अधिक से अधिक व्यापक सदर्भ (Context) की दृष्टि से देखे। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण उसको अदेसावृत्त ऊचा कार्य तथा बड़ा उत्तरदायित्व सम्भालने के लिये तैयार करदे।

इस प्रकार के विविध उद्देश्य किसी भी एक प्रकार के प्रशिक्षण द्वारा नहीं प्राप्त किये जा सकते। सिविल सेवकों के लिए अनेक प्रकार के प्रशिक्षणों की व्यवस्था करनी होनी है जिसमें कि वे अपने कार्य को सर्वश्रेष्ठ रीति से सम्पन्न करने के योग्य बन सकें।

प्रशिक्षण के प्रकार (Kinds of Training) :

प्रशिक्षण की मुख्य श्रेणियाँ निम्नलिखित हैं—

(१) औपचारिक तथा अनौपचारिक प्रशिक्षण (Formal and Informal Training)—कर्मचारी को विभागाध्यक्षों (Departmental heads) द्वारा दिये जान वाले उपदेशों (Lectures) अथवा अनुदेशों (instruction) द्वारा उस कार्य के सम्बन्ध में औपचारिक प्रशिक्षण दिया जा सकता है जोकि उसे करना होता है। इस

प्रकार का प्रशिक्षण प्रशासकीय स्कूलों अथवा विद्यापीठों (Academies) में दिया जा सकता है। यह औपचारिक प्रशिक्षण कुछ प्रवीणताओं अथवा कार्यविधियों से सम्बन्धित वास्तविक अनुदेशों के रूप में हो सकता है। कर्मचारी को विभाग की कार्य-प्रणाली, उसके कार्यों की प्रकृति तथा उस आचार-संहिता (Code of conduct) के बारे में अनुदेश दिए जा सकते हैं जिसका कि उसे कार्यालय में पालन करना होता है।

परन्तु स्कूलों तथा विद्यापीठों में और उच्च अधिकारियों के भाषणों के रूप में दिया जाने वाला औपचारिक प्रशिक्षण उस समय तक अपूर्ण ही रहता है जब तक कि कर्मचारी वास्तविक रूप में अपने विभाग में कार्य नहीं करता। वह दिन प्रतिदिन जो वास्तविक कार्य सम्पन्न करता है उससे बहुत कुछ सीखता है। एक कर्मचारी व्यावहारिक रूप से जब फाइलों, कागजातों तथा अधिकारियों के सम्पर्क में आता है तब उसे अनौपचारिक प्रशिक्षण मिलता है। जब वह वास्तव में अपना कार्य सम्पन्न करता है तो उसे उसके बारे में अनेक बातों की जानकारी प्राप्त होती है। वह जब अपना कार्य सम्पादित करता है तो उसे अपने उच्च अधिकारियों से अनेक सुझाव प्राप्त होते हैं जिनसे उसका अनुभव (Experience) बढ़ता है। 'आत्म-शिक्षा (Self-Education) ही सर्वोत्तम शिक्षा है।' वास्तविक कार्य-सम्पादन का अनुभव कर्मचारी को कार्य करने की कला का ज्ञान कराता है। यदि उचित समयान्तरो पर एक कर्मचारी का एक शाखा से दूसरी शाखा को स्थानान्तरण कर दिया जाये तो इससे उसके अनुभव की परिधि बढ़ाई जा सकती है। ऐसी व्यवस्था से उसे सम्पूर्ण संगठन की कार्य-प्रणाली का ज्ञान हो जायेगा।

परन्तु यदि पर्यवेक्षक अधिकारी (Supervising officer) नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारी में गहरी रुचि नहीं लेता है तो अनौपचारिक प्रशिक्षण सफल नहीं होगा। विभागीय अध्यक्षों को कर्मचारी के कार्य के सम्बन्ध में सुझाव देने होते हैं तथा आलोचनाएँ करनी होती हैं। उन्हें कर्मचारी के कार्य में पाये जाने वाले दोषों को बतलाना होता है और उन दोषों को दूर करने के लिए सुझाव भी देने होते हैं। इस प्रकार अनौपचारिक प्रशिक्षण की सफलता उस रुचि (Interest) पर निर्भर होती है जोकि पर्यवेक्षक अधिकारी नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारी के कार्य के प्रति दिखाता है। जिनके युवा अधिकारी क्लकटर से बहुत कुछ सीखते हैं। एक अच्छे क्लकटर का घर एक युवा सहायक क्लकटर के लिए प्रायः एक दूसरा घर बन जाता है। उसे क्लकटर के घर आश्रय देकर रहने का प्रोत्साहन दिया जाता है। शायद ही कोई क्लकटर इतना व्यस्त रहता हो कि इन युवा अधिकारियों के साथ बातचीत करने का समय न निकाल सके। बल्कि इसके अतिरिक्त, वह इन नये युवा अधिकारियों से चाय पर आने तथा सप्ताह में एक शाम अपने यहाँ बिताने को कहता है। फिर वहाँ बैठकर वह युवा सहायक क्लकटर अपनी जटिल समस्याओं पर विचार-विमर्श करता है और उससे बहुत कुछ सीखता है।

इस प्रकार प्रशासन में मनोवृत्ति का निर्माण किया जाता है। पर इस मनोवृत्ति-प्रशिक्षण की सफलता उस स्तर पर निर्भर होती है जोकि पर्यवेक्षक अधिकारी नये प्रविष्ट होने वाले अधिकारी के कार्य के प्रति दिखाता है। साधारणतः ऐसा होता है कि उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ अधिकारी को उसके कार्य के बारे में समझाने के बजाय यही सरल समझता है कि जहाँ भी आवश्यक हो उसके कार्य को स्वयं ही कर दिया जाय। ऐसी परिस्थितियों में, नया प्रविष्ट होने वाला अधिकारी बहुत कम सीख सकेगा और उसका उत्साह भी नष्ट हो सकता है। नये भर्ती किये गये कर्मचारी को इस प्रकार का प्रशिक्षण अन्य लोगों के कार्य का निरीक्षण करने से प्राप्त होता है। अतः जब तक कि नये कर्मचारी को विभाग के पुराने तथा अनुभवी कर्मचारियों की सहायता न प्राप्त हो तब तक वह कुछ नहीं सीख सकता। यदि मनोवृत्ति-प्रशिक्षण को सफल बनाना है तो यह आवश्यक है कि उच्चतर अधिकारी नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारियों के कार्य में सहगी रहें।

इस तथ्य के बावजूद भी कि मनोवृत्ति-प्रशिक्षण से अनेक बड़े लाभ होते हैं, मनोवृत्ति-प्रशिक्षण अत्यन्त आवश्यक है। एवं सुविचारपूर्ण प्रशिक्षण योजना के द्वारा ही कर्मचारियों में सन्तुष्टि निर्माण करने की शक्ति का विकास किया जा सकता है। अतः मनोवृत्ति-प्रशिक्षण के महत्व की उपेक्षा नहीं की जा सकती। मनोवृत्ति-प्रशिक्षण तीन प्रकार का होता है—(१) पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण, (२) सेवा-कालीन प्रशिक्षण, और (३) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण। अब हम इनकी क्रमशः विवेचना करते हैं।

(१) पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण (Pre-entry Training)—यह प्रशिक्षण कर्मचारी को हमारे दिया जाता है कि जिसमें वह सेवा-मेवा में प्रवेश की प्रतियोगिता परीक्षा के लिए तैयार हो सके। यह उसके कार्यालय में प्रवेश पाने का प्रशिक्षण होता है। इससे उसे कार्य के बारे में जानकारी मिलती है जोकि उसे कार्यालय में करना होता है। इस प्रशिक्षण के द्वारा उस उस संगठन से परिचित कराया जाता है जिसमें कि उस कार्य करना होता है, और उस विशिष्ट कार्य का ज्ञान कराया जाता है जोकि उससे सम्पन्न करने की आशा की जाती है। यह प्रशिक्षण कर्मचारी को उन कार्यों का भार उठाने के लिये तैयार करता है जोकि उस सम्भालने होते हैं।

(२) सेवाकालीन प्रशिक्षण (In-service Training)—यह प्रशिक्षण उस कर्मचारी का दिया जाता है जोकि पहले से ही सेवा में लगा होता है। सेवाकालीन प्रशिक्षण उन लोगों के लिए होता है जोकि वस्तुतः अपने पद पर बने होते हैं। उनको यह प्रशिक्षण इसलिये दिया जाता है जिससे कि वे अपना कार्य समुचित रूप से सम्पन्न कर सकें। सेवाकालीन प्रशिक्षण के दो उद्देश्य होते हैं—

(क) यह प्रशिक्षण कार्य के उच्चतर निष्पादन के लिये अनिवार्य होता है।

(ख) ऐसा प्रशिक्षण पदोन्नति (Promotion) के लिए भी लाभदायक होता है। सेवाकालीन प्रशिक्षण सभी कर्मचारियों को तब दिया जाता है जबकि वे नौकरी

में प्रवेश पा लेते हैं। यह प्रशिक्षण कर्मचारियों में विचार व कार्य, प्रवीणता, ज्ञान तथा दृष्टिकोण सम्बन्धी उपयुक्त आदतों का विकास करके उनके वर्तमान अथवा भावी कार्य के सम्बन्ध में सक्रियता उत्पन्न करने में उनकी सहायता करता है।

इस प्रकार का प्रशिक्षण अपने कार्य के बारे में नई-नई तकनीकों (Techniques) सीखने में कर्मचारी की सहायता करता है। इससे उसका ज्ञान नवीनतम हो जाता है। यह प्रशिक्षण कार्य की नई तकनीकों की दौड़ में कर्मचारियों को पीछे न रहने देने के लिये आवश्यक होता है। यह कर्मचारी को प्रगति के लिए तैयार करने का प्रशिक्षण होता है। उसे प्रशिक्षण इसलिये दिया जाता है जिससे कि वह नये उत्तरदायित्वों को सम्भालने के योग्य बन सके। प्रशिक्षण को केवल सेवा के आरम्भ तक के लिए ही सीमित नहीं किया जा सकता। प्रारम्भिक प्रशिक्षण (Initial training) के साथ ही साथ ऐसे विशिष्ट पाठ्यक्रमों तथा नवीनीकरण पाठ्यक्रमों (Refresher courses) की गढ़ति भी अपनायी जानी चाहिए, जोकि एक बार में एक माह अथवा उससे अधिक अवधि में समाप्त हो और सम्पूर्ण सेवा तक विस्तृत हो।

(३) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-entry Training)—कर्मचारी नई-नई बातें सीखने का इच्छुक होता है। वह जिस कार्य में लगा होता है उसके बारे में अपने ज्ञान की वृद्धि करना चाहता है। कर्मचारी अपनी योग्यताओं में भी वृद्धि करना चाहते हैं जिससे कि उनकी पदोन्नति हो सके। सरकार को चाहिए कि यह उन कर्मचारियों को, जोकि अपनी योग्यताओं में वृद्धि करना चाहते हैं, अवकाश तथा छात्रवृत्ति (Scholarship) के रूप में सम्पूर्ण सुविधायें प्रदान करे। उन कर्मचारियों को, जोकि अपने निजी प्रयत्नों से ऊपर उठना चाहते हैं, सभी प्रकार का सम्भव प्रोत्साहन दिया जाना चाहिये।

प्रशिक्षण के प्रकार (Types of Training)

कर्मचारियों को कई प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए, उदाहरणार्थ, मूलभूत लिपिक तकनीकों (Clerical techniques) का विभाग की विशिष्ट तकनीकों का तथा लोक प्रशासन के सिद्धान्त एवं प्रयोग का प्रशिक्षण। प्रशिक्षण की किस्म पर जोर देने की बात विभिन्न सेवाओं के कर्मियों की प्रकृति के अनुसार परिचित होनी रहती है। उदाहरणार्थ, प्रशासकीय वर्ग को पर्यवेक्षण (Supervision) के प्रशिक्षण की आवश्यकता होगी, जबकि मुद्रलेखक (Typist) अथवा लिपिक-वर्ग के लिए ऐसा प्रशिक्षण आवश्यक अथवा महत्वपूर्ण नहीं होता।

'सिविल-सेवकों के प्रशिक्षण' पर नियुक्त समिति, १९८४ ने चार प्रकार के प्रशिक्षण का सुझाव दिया—(१) व्यावसायिक प्रशिक्षण, (२) पृष्ठप्रदेशीय प्रशिक्षण, (३) आगामी या अतिरिक्त शिक्षा और (४) केन्द्रीकृत प्रशिक्षण। इन प्रशिक्षणों के उद्देश्य के अनुसार विभिन्न श्रेणियों में इनका फिर उप-विभाजन किया जाता है—(क) प्रारम्भिक अथवा आरम्भिक प्रशिक्षण, (ख) पेशेवरता के लिये प्रशिक्षण,

ग) पर्यवेक्षण के लिये प्रशिक्षण, (घ) उच्चतर प्रशासन के लिये प्रशिक्षण। प्रबन्धन इनकी क्रमशः विवेचना करते हैं।

(१) व्यावसायिक प्रशिक्षण (Vocational Training)—कर्मचारी को इस विशिष्ट तकनीक में प्रशिक्षण प्राप्त करना होता है जोकि उसके व्यवसाय के लिये आवश्यक होती है। दस्तकारी का प्रशिक्षण व्यावसायिक प्रशिक्षण है।

(२) पृष्ठ प्रदेशीय प्रशिक्षण (Background Training)—पृष्ठ-प्रदेशीय प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारी को किसी तकनीक अथवा प्रवृत्ति में विशिष्ट रूप से प्रशिक्षित करना नहीं है। इसका उद्देश्य तो साधारणतः कर्मचारियों के दृष्टिकोण को व्यापक बनाना है। कर्मचारियों को राजनीति, अर्थशास्त्र (Economics), समाजशास्त्र (Sociology) आदि, जैसे सामान्य विषयों में प्रशिक्षित किया जाना चाहिए जिससे कि वे समाज की आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं को समझने के योग्य बन सकें। इस प्रकार का प्रशिक्षण मात्साहिक बाद-विवाद-वर्गों, प्रबन्धकों द्वारा की जाने वाली बातचीतों तथा नीति के नियतकालीन विवरणपत्रों (Periodical statements) के द्वारा दिया जा सकता है। विभागीय-पत्रिका, मासिक पत्रिका, पुस्तकालय फिल्मों का प्रदर्शन, अन्य शाखाओं तथा विभागों में भ्रमण—ये सब आयोजन कर्मचारियों के दृष्टिकोण एवं अस्तित्व को व्यापक बनाने में सहायक सिद्ध होंगे।

(३) अतिरिक्त शिक्षा (Further education)—विभागों (Departments) द्वारा अपने सदस्यों को इन ज्ञान की सुविधाएँ प्रदान की जानी चाहियें कि वे व्यावसायिक महत्व के अतिरिक्त शिक्षा प्राप्त कर सकें, उदाहरणार्थ, लेखाकारों (Accountants) तथा अर्थशास्त्रियों (Statisticians) को उनके धर्मों के अतिरिक्त शिक्षा दी जानी चाहिये। गैर-व्यावसायिक अतिरिक्त शिक्षा को भी प्रोत्साहन दिया जाना चाहिये।

(४) केन्द्रीकृत प्रशिक्षण (Centralised Training)—प्रशासकीय अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए तो एक केन्द्रीय संगठन होना चाहिए और शेष कर्मचारियों के लिये सम्बन्धित विभागों के अपने निजी प्रशिक्षण केन्द्र होने चाहिए।

(५) प्रारम्भिक अथवा प्रारम्भिक प्रशिक्षण (Initial Training)—सम्बन्धित विभागों को इस बात के लिये उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए कि वे अपने कर्मचारियों को प्रारम्भिक प्रशिक्षण दें। अर्थात् नये गये नये कर्मचारियों को सरकारी कार्यालय की कार्यप्रणाली के बारे में सामान्य जानकारी दी जानी चाहिये, उसके विशिष्ट विभाग के संगठन तथा कर्तव्यों के बारे में उसको सामान्य ज्ञान कराया जाना चाहिए और गुप्तता (Secrecy), कार्यालय के अनुशासन आदि की दृष्टि से सरकारी कार्य के निष्पादन के लिए सामान्य वृष्टिभूमि का निर्माण किया जाना चाहिए। प्रारम्भिक अवस्थाओं में, नये भर्ती किये गये कर्मचारी को अनुभवी व उपयुक्त व्यक्तियों के आधीन काम करना चाहिए।

(६) गतिशीलता के लिए प्रशिक्षण (Training for Mobility)—कर्मचारी न केवल एक कार्य का ही नहीं, अपितु अन्य तथा भिन्न प्रकार के कार्य का भी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। प्रशिक्षणार्थियों (Trainees) का एक पद से दूसरे पद पर को तथा एक प्रकार के कार्य से दूसरे प्रकार के कार्य पर को स्थानान्तरण किया जाना चाहिये। विभाग तथा सेवा के अन्दर ही अन्दर होने वाली इस गतिशीलता से सम्पूर्ण रूप से कर्मचारी की वैयक्तिक क्षमता का विकास होता है।

(७) पर्यवेक्षण के लिए प्रशिक्षण (Training for Supervision)—जिन लोगों को पर्यवेक्षण का कार्य सौंपा जाना हो, उन्हें अधीनस्थ कर्मचारियों (Sub-ordinates) से व्यवहार करने की कला का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। इससे पूर्व एक अधिकारी की किसी पर्यवेक्षणिक पद (Supervisory post) पर पदोन्नति की जाए उस पद पर कार्य करने की उसकी क्षमता की परख कर लेनी चाहिए।

(८) उच्चतर प्रशासन के लिए प्रशिक्षण (Training for Higher Administration)—प्रशासकीय वर्ग के व्यक्तियों को सबसे महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करने पड़ते हैं अतः उनके प्रशिक्षण पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिये। इस वर्ग के कर्तव्यों का सम्बन्ध नीति के निर्माण से, सरकारी यन्त्र के सुधार व समन्वय से तथा लोक-सेवा के विभागों के सामान्य प्रशासन एवं नियन्त्रण से होता है। प्रशासकीय पदों पर भर्ती किये जाने वाले व्यक्तियों को आर्थिक तथा राजनैतिक नेतृत्व का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। उन्हें लोकतन्त्रीय सिद्धान्तों का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे कि उन्हें यह बात ध्यान रहे कि उन्हें जनता के सेवक के रूप में कार्य करना है। उन्हें सरकारी विभागों के संगठन तथा प्रशासन की समस्याओं से सम्बन्धित प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। उन्हें इस प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये कि वे अपने स्टाफ, उच्च अधिकारियों तथा सामान्य जनता का सहयोग प्राप्त करने में समर्थ हो सकें। इस प्रकार प्रशासनिक वर्ग के अधिकारियों का प्रशिक्षण इस प्रकार होना चाहिये जोकि उनके दृष्टिकोण को विस्तृत करे, उनको स्वतन्त्र निर्णय कर सकने के योग्य बनाये और जो देश की आर्थिक व सामाजिक समस्याओं से उन्हें पूर्ण अवगत रहे। उनको प्रशासन तथा प्रशासन के सिद्धान्त की कला में प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। प्रशासनिक वर्ग को केवल वर्गीकरण, परीक्षण, बजट-निर्माण, कार्य-विधि के विश्लेषण, लोक-कल्याण, सार्वजनिक स्वास्थ्य, शह-निर्माण, सड़कों तथा राज-पथों (Highways) से सम्बन्धित प्राथमिक सिद्धान्तों का ही प्रशिक्षण नहीं दिया जाना चाहिए बल्कि राजपिप्त (Public finance), अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, राजनैतिक समस्याओं के इतिहास का भी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। इस प्रकार उन्हें दोनों ही प्रकार के विषय में प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए और केवल तभी वे उच्च कीटि के पदाधिकारी बन सकते हैं। एक अनुभवी प्रशासक श्री ए० टी० मोरवाला ने ठीक ही सुभाव दिया है कि सामान्य प्रशासक (General administrator) को व्यावहारिक अर्थशास्त्र (Practical economics) का ठोस ज्ञान होना चाहिए। उसमें यह समझने

है। सरकारी सेवाओं में कुछ विशिष्ट कार्यों को सम्पन्न करने का ज्ञान प्रदान करने के लिए प्रवेसोत्तर प्रशिक्षण (Post entry training) दिया जाता है क्योंकि उन सेवाओं में मितव्ययता तथा कार्य-मुशलता बनाये रखने के लिए ऐसा प्रशिक्षण अत्यन्त आवश्यक होता है। अतः कर्मचारियों के लिये बहुमूल्य एवं मार्ग-दर्शन व्याख्यान का आयोजन किया जाता है। ब्रूकिंग्स संस्था (Brookings Institution) जो कि सन् १९३७ में वॉशिंगटन में स्थापित की गई थी, संघीय सेवा के कर्मचारियों के प्रशिक्षण में बहुत सहायता देती है। यह संस्था केवल प्रशासकीय कार्य-विधियों (Procedures) की शिक्षा मात्र ही नहीं देती बल्कि इसमें भी प्रायः बढ़कर यह कर्मचारियों में ऐसी दूरदर्शिता तथा विवेक-शक्ति का विस्तार करती है जो कि व्यापक निर्णयों तथा विस्तृत कार्यवाहियों की दृष्टि से आवश्यक होती है। ऐत घट्टयनों की व्यवस्था "वॉशिंगटन से बाहर" की जाती है और इसमें भाग लेने वाले व्यक्ति एक साथ रहते तथा एक साथ कार्य करते हैं।¹ इस प्रकार संयुक्तराज्य अमेरिका में विश्वविद्यालय लोक कर्मचारियों के प्रशिक्षण के क्षेत्र में एक बड़ा महत्वपूर्ण तथा मार्गदर्शक कार्य सम्पन्न कर रहे हैं।¹

यूनाइटेड किंगडम (United Kingdom)

मुख्य रूप से कहा जाए तो ब्रिटेन में लोक कर्मचारी-वर्ग प्रशिक्षण के लिए ब्रिटिश राजकोष (British Treasury) ही उत्तरदायी है। सन् १९४४ की प्रमोशन समिति (जिसका कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है) के प्रतिवेदन के पश्चात् राजकोष ने प्रशिक्षण की एक योजना का निर्माण किया। इसके संचालन के लिए एक शिक्षा तथा प्रशिक्षण निदेशक (Director of Education and Training) नियुक्त किया जाता है। प्रत्येक विभाग (Department) में प्रशिक्षण अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं जो कि व्हाट्ले परिषदों (Whitley councils) के सहयोग से इस योजना का संचालन करते हैं। नव प्रविष्टों (Entrants) को विभाग के स्थान, उसकी सेवा के सम्बन्धों तथा समाज के लिए उसकी उपादेयता के बारे में परिचय कराया जाता है। उनको नीतिशास्त्र (Ethics) तथा सेवा के आचार व्यवहार सम्बन्धी नियमों की शिक्षा दी जाती है। इसके पश्चात् कार्य प्रभवा पद का वास्तविक प्रशिक्षण दिया जाता है। कार्यालय समय के बाहर व्यावसायिक (Vocational) तथा सामान्य ज्ञान की शिक्षा को प्रोत्साहन दिया जाता है। अनेक नव प्रविष्ट व्यक्ति स्वयं अपने अनुभव से प्रयोगात्मक रूप में अपने कार्य का ज्ञान प्राप्त करते हैं। वरिष्ठ स्तर (Senior level) के पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए एक प्रशासकीय स्टाफ

¹ Also refer to W B Graves *Public Administration in a Democratic Society* (1950) p 7-24, W E Mosher and J D Kingsley *Public Personnel Administration* (1941) Ed., L. D White *Introduction to the Study of Public Administration* (1948 ed) Chs XXII-XXVI and Chaudius O Johnson *American Government* New York 1923 Chapter XVI

कालिज है। यह कालिज सिंडीकेट प्रणाली का उपयोग करता है जिसके अनुसार कि छात्र एक जांच समिति (Committee of Enquiry) की विधि द्वारा अपने लिए विषय की खोज करते हैं। 'इस कालिज में उद्योग तथा बैंकिंग के उच्च प्रशिक्षण पर ह्वाइट हाल की अपेक्षा बहुत अधिक प्रभाव डाला है।' लन्दन विश्व विद्यालय लोक-प्रशासन में डिप्लोमा प्रदान करके तथा ब्राम्सबिल (Bramsbill) का पुलिस कॉलेज, पुलिस अधिकारियों को प्रशिक्षण देकर, कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण की पर्याप्त सुविधाएं प्रदान करते हैं। इस सब प्रशिक्षण का उद्देश्य "विभाग के कार्य में अधिक परिशुद्धता उत्पन्न करना, अधिकारियों को परिवर्तनीय आवश्यकताओं के अनुरूप बनाना और नैतिक कार्य का सम्पादन करने से रोकना, विशेषकर यान्त्रिक कार्यपद्धति के प्रभाव को रोकना, उनको अधिक महत्वपूर्ण भावी उत्तरदायित्वों के लिए तैयार करना तथा कर्मचारी वर्ग के मनोबल (Morale) को गुप्त करना है।"¹

भारत में लोक कर्मचारी-वर्ग का प्रशिक्षण

(Training of the Public Personnel in India) .

भारत में मान्यता प्राप्त विद्यालयों के स्नातक (Graduates) अखिल भारतीय सेवाओं के लिए—उदाहरणार्थ, भारतीय प्रशासन सेवा (I. A. S.), भारतीय पुलिस सेवा (I. P. S.) और केन्द्रीय सरकार की अन्य सेवाओं जैसे कि लेखा-परीक्षण सेवा (Audit), आय-कर (Income-Tax) तथा रेलवे सेवा के लिए—प्रतियोगिता कर सकते हैं। प्रत्याशियों (Candidates) की सामान्य बौद्धिक समता की जांच करने के लिए राष्ट्रीय-लोक सेवा आयोग (U. P. S. C.) भर्ती-परीक्षा की व्यवस्था करता है। यह परीक्षा इतिहास, भूगोलशास्त्र, राजनीतिक विज्ञान, विधि (Law), गणित तथा रसायनशास्त्र (Chemistry) जैसे विषयों में ली जाती है। इन विषयों का उस कार्य से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होता जोकि प्रत्याशियों को सरकारी सेवा में नियुक्ति के पश्चात् करना पड़ता है। अतः प्रत्याशियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करनी होती है जिससे कि वे अपने कार्य के सम्बन्ध में आवश्यक ज्ञान तथा ऐसी प्रवीणता प्राप्त करने में समर्थ हो सकें जिससे बिना वे सेवा में कोई भी प्रभावशाली कार्य सम्पन्न नहीं कर सकते। अब हम भारत सरकार की विभिन्न सेवाओं के प्रशिक्षण-कार्य-क्रम का अध्ययन करेंगे।

(१) भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए प्रशिक्षण (Training for Indian Administrative Services)—मार्च सन् १९४७ में दिल्ली में भारतीय प्रशासन सेवा के परीक्षार्थी (I. A. S. Probationers) के लिए एक प्रशिक्षण संस्था की स्थापना की गई थी। अब इसको समाप्त कर दिया गया है और इसका स्थान प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी (National Academy of Administration) ने

1 Herman Finer, *Governments of greater European Powers*, P. 208
Also refer to *Public Service Training in the Past Decade*, F. J. Tickner, *Public Administration* vol XXXIV p p 27-38

ल लिया है। भा० प्र० सेवा (I A S) के परीक्षार्थीको का एक वर्ष के लिए दिल्ली की प्रशिक्षण संस्था में भेज दिया जाता था। इसने पाठ्यक्रम में ये विषय सम्मिलित थे—भारत का संविधान तथा पंचवर्षीय योजनाएँ, देश की दण्ड विधि (Criminal law) अर्थात् भारतीय दण्ड संहिता (Indian Penal Code), दण्ड प्रक्रिया संहिता (Criminal Procedure Code) तथा भारतीय साक्ष्य अधिनियम (Indian Evidence Act), भारतीय इतिहास व इसके सामाजिक एवं राजनीतिक पहलू, अर्थशास्त्र के सामान्य सिद्धान्त, लोक प्रशासन व सरकारी संस्थाओं का संगठन, हिन्दी और एक प्रादेशिक भाषा। प्रत्याशिषी को इन विषयों में एक परीक्षा पास करने की पहली थी जिसकी व्यवस्था संघीय लोक-सेवा आयोग द्वारा की जाती थी। यदि वे इस परीक्षा का उत्तीर्ण कर सत थे तो सेवा में उनका स्वीकृति (Confirmation) कर दिया जाता था। भा० प्र० सेवा प्रशिक्षण संस्था में प्रशिक्षण की इस एक वर्ष की अवधि के बीच प्रत्याशिषी को देश के विभिन्न भागों का भ्रमण करने के लिये भेजा जाता था जिससे कि वे देश की समस्याओं को समस्त रूप में (As a whole) समझ सकें। परन्तु यह एक वर्ष का प्रशिक्षण प्रत्याशिषी को बलवत्तर जैसे पद प्रदत्त करने की अन्य किसी उच्च पद के लिए उपयुक्त बनान की दृष्टि से अपर्याप्त है। भा० प्र० सेवा का एक पदाधिकारी सेवा के छहवें वर्ष में बलवत्तर के पद का कार्य-भार सम्भालने के योग्य हो जाता है। उसे एक वर्ष या उससे अधिक तक अतिरिक्त 'काम पर प्रशिक्षण' (On the job training) दिया जाता है। उसे जिला कार्यालयों से सलम कर दिया जाता है जिससे कि वह अनुभव प्राप्त कर सके। उसकी और अनुभव प्रदान करने के लिए, प्रारम्भिक अवस्थाओं में उसका विभिन्न जिलों में स्थानान्तरण किया जाता है। उसे सगमय अटारह माह के लिये उपर सचिव (Under-secretary) का कार्य करने के लिये सचिवालय (Secretariat) में भी भेजा जाता है। यह सब प्रशिक्षण दृष्टिले दिया जाता है जिससे भा० प्र० सेवा के पदाधिकारी जिल में अथवा किसी सरकारी विभाग में कोई भी उत्तरदायित्व का पद सम्भालने के योग्य हो जायें। मुख्य जोर 'काम पर प्रशिक्षण' पर दिया जाता है यद्यपि इसके अनुपूरक के रूप में भा० प्र० सेवा प्रशिक्षण संस्था में एक वर्ष का मौखिक प्रशिक्षण दिया जाता है।

(२) भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for the Indian Foreign Service)—इस सेवा के प्रत्याशिषी की प्रशिक्षणार्थी तीन वर्ष की होती है। इस अवधि में प्रत्याशिषी एक जिले में सलम कर दिये जाते हैं जहाँ कि वे प्रयोगात्मक कार्य के बारे में शिक्षा प्राप्त करते हैं। इसके पश्चात् सचिवालय प्रशिक्षण (Secretariat training) दिया जाता है।

इस गवा के प्रशिक्षण कार्यक्रम में भाषाओं (हिन्दी तथा एक विदेशी भाषा) के तथा उन विषयों के अध्ययन पर जोर दिया जाता है जिनका ज्ञान इस सेवा के

एक पदाधिकारी के लिये आवश्यक होता है जैसे कि अन्तर्राष्ट्रीय विधि (International law) राजनय (Diplomacy) तथा भूगोल आदि विषयों की शिक्षा। इनको सस्यागत प्रशिक्षण (Institutional training) भा० प्र० सेवा के परिवीक्षाधीन (I. A. S. Probationers) के साथ ही दिया जाता है।

(३) भारतीय पुलिस सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for the Indian Police Service) — भारतीय पुलिस सेवा के लिए, सितम्बर १९४८ में माऊन्ट मावू में एक केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण कालिज (Central Police Training College) की स्थापना की गई थी। इस सेवा के प्रत्याशियों के लिये अध्ययन के विषय हैं—दण्ड विधि, दण्ड प्रक्रिया, भारतीय साध्य अधिनियम, भारतीय सविधान आदि, परन्तु विशेष जोर शारीरिक प्रशिक्षण (Drill) तथा अस्त्र-शस्त्र चलाने के प्रशिक्षण पर दिया जाता है। अस्त्र शस्त्र चलाने के प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए उन्हें सैनिक इकाइयों (Military Units) में भी भेजा जाता है। एक वर्ष के प्रशिक्षण के पश्चात् उन्हें जिलों में भेजा जाता है और वहाँ के 'काम पर प्रशिक्षण' प्राप्त करते हैं। प्रशिक्षणार्थी बरिष्ठ जिला पुलिस अधिकारियों के मार्ग-दर्शन में अनेक अधीनस्थ अधिकारियों का कार्य करके अपने काम की शिक्षा प्राप्त करता है। लगभग एक वर्ष तक इस प्रकार का प्रशिक्षण प्राप्त करने के उपरान्त, एक भा० प्र० सेवा के अधिकारी को सहायक पुलिस अधीक्षक (Assistant Superintendent of Police) के रूप में नियुक्त कर दिया जाता है।

भारत सरकार ने भारतीय पुलिस सेवा के परिवीक्षाधीनों के सस्यागत प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम में संशोधन किया है। इसके अनुसार सिन्डीकेट कार्य तथा वर्गीयवाद-विवादों (Group discussions) पर अधिक जोर दिया गया है तथा पाठ्यक्रम में कुछ ऐसे विषयों की शिक्षा को सम्मिलित किया गया है जैसे कि अपराध (Crime) तथा इस सम्बन्ध में कार्य करने का ढंग, अपराधी (Criminals), अपराधियों के निरोह, तथा अपराधिक मनोविज्ञान (Criminals Psychology), पुलिस तथा लोक-प्रशासन आदि। पाठ्यक्रम की नई विशेषता है निम्न कार्यों का प्रयोगात्मक प्रशिक्षण (Practical training) भीड़ को तितर-बितर करना, यातायात का नियमन करना, अप्रत्याचार को रोकना, अग्निसेवा, सवकालीन सहायता, नागरिक प्रतिरक्षा परिवीक्षा तथा मुक्त किये गये बन्दि्यों (कैदियों) की वाद की देखभाल।

(४) भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for the Indian Audit and Accounts Service) — भारतीय लेखा परीक्षण तथा लेखा सेवा में भर्ती होने वाले अधिकारियों को 'विभागीय प्रशिक्षण स्कूल' शिमला में एक वर्ष का प्रशिक्षण दिया जाता है। परिवीक्षाधीनों को यह प्रशिक्षण केवल उन्हीं विषयों में दिया जाता है जिनका उनके काम से प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। इसके पाठ्यक्रम में ये विषय सम्मिलित किये जाते हैं लेखा परीक्षण

(Audit), लेखाकन (Accounts), दण्ड तथा स्थानीय विधियाँ, भारतीय सविधान, मसदीय वित्तीय नियन्त्रण, वाणिज्यिक बहीखाता (Commercial book-keeping), लेखा संहितायें (Account codes), आधार-भूत नियम (Fundamental rules), प्रादेशिक भाषा आदि। प्रशिक्षण-काल में, प्रशिक्षणार्थी (Trainee) को कार्य का प्रयोगात्मक प्रशिक्षण देने के लिये अनेक लेखा-कार्यालयों तथा जिला राजकोषों से सलग्न कर दिया जाता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य प्रत्याशी को लेखांकन तथा लेखा-परीक्षण पद्धति की समस्याओं तथा कार्यविधियों से पूर्ण परिचित करना है। इस सेवा के प्रत्याशी (Candidates) को उन विषयों में सुनियोजित एवं व्यवस्थित प्रशिक्षण दिया जाता है जोकि उसके भावी कर्तव्यों की दृष्टि से प्रत्यावश्यक होता है। उसे काम पर प्रशिक्षण भी दिया जाती है। स्कूल से उत्तीर्ण होने के पश्चात् उसकी सहायक सेवा अधिकार (Assistant Accounts Officer) के पद पर नियुक्ति कर दी जाती है।

(५) आय-कर सेवा के परीक्षार्थी (Income tax probationers) को कृत्तव्यता के प्रशिक्षण स्कूल में १८ मास का प्रशिक्षण दिया जाता है। रेलवे बोर्ड बड़ोदा में एक स्टाफ कॉलेज का संचालन करता है। यह यातायात, परिवहन व वाणिज्यिक विभाग में तथा रेलवे लेखा सेवा (Railway Accounts Service) में भर्ती होने वाले अधिकारियों को प्रशिक्षण देता है। इन स्कूलों में प्रशिक्षण के सभी विषय एक दम प्रयोगात्मक होते हैं और उनका इन अधिकारियों के कार्य से प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। उन्हें उनके ऐसे भावी तकनीकी एवं प्रवीण कार्यों का प्रशिक्षण दिया जाता है जो कि उनके लिये नवीन होते हैं।

(६) केन्द्रीय सचिवालय सेवा (Central Secretariat Service)—इस सेवा में भर्ती होने वाले प्रत्याशियों को सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल में प्रशिक्षण दी जाती है। इस प्रशिक्षण संस्था की स्थापना मई १९४८ में नई दिल्ली में हुई थी। प्रशिक्षणार्थियों की संगठन तथा प्रणालियों (O and M), कार्यालय की कार्यविधियों, वित्तीय नियमों का विनियमों आदि में प्रशिक्षण दिया जाता है। संस्थागत प्रशिक्षण अधिकारियों के कार्य के सम्बन्धित होता है। प्रशिक्षण पूरा करने के उपरान्त, इससे पूर्व कि प्रत्याशियों को अनुभाग अधिकारी (Section officers) बनाया जाए, उन्हें कुछ समय के लिए सहायकों (Assistants) के रूप में कार्य करना होता है। वस्तु-स्थिति यह है कि जोर अधिकतर उस प्रयोगात्मक कार्य पर दिया जाता है जो कि अधिकारी को भविष्य में कार्यालय में करना होता है।

भारत में विभिन्न सेवाओं के व्यक्तियों को केन्द्रीय संस्थाओं में प्रशिक्षण दिया जाता है। उनकी विधियों (Laws), नियमों (Rules) विनियमों (Regulations), कार्यविधियों (Procedures) तथा सारसुचिकाओं (Manuals) से सम्बन्धित औपचारिक शिक्षा दी जाती है। परन्तु यह अनुभव किया जाता है कि संस्थागत प्रशिक्षण पर्याप्त नहीं है, अतः प्रशिक्षण का एक अन्य घटक है 'काम पर

प्रशिक्षण' (On the job training)। नये भर्ती किये गये अधिकारियों के लिए 'काम पर प्रयोगात्मक प्रशिक्षण' अत्यन्त आवश्यक है।

भारतीय प्रशासन सेवा के परिवीक्षाधीनो की वर्तमान प्रशिक्षण व्यवस्थाओं की कुछ प्रालोचना भी की जाती है। यह कहा जाता है कि सैद्धान्तिक तथा कक्षा में पढ़ाये जाने वाले विषयों पर अधिक जोर दिया गया है। भा० प्र० सेवा के एक परिवीक्षाधीन (Probationer) को प्रशिक्षण संस्था में पर्याप्त प्रयोगात्मक प्रशिक्षण नहीं दिया जाता। अध्ययनात्मक पर्यटनो (Study tours) पर तथा न्यायपालयो, जिलो, परगनो, तहसीलो के प्रधान कार्यालयों के निरीक्षणो अथवा भ्रमणो (Visits) पर अधिक जोर दिया जाना चाहिये।

वर्तमान प्रशिक्षण व्यवस्था का एक अन्य दोष यह है कि पृथक्-पृथक् व्यक्तियों की उन न्यूनताओं को दूर करने का बहुत कम प्रयत्न किया जाता है जो उनके द्वारा विश्वविद्यालयों में कुछ विषयों (Subjects) के न पढ़ने के कारण उत्पन्न होती है। सामाजिक विज्ञान (Social science) के एक स्नातक (Graduate) को भौतिक विज्ञानों (Physical science) के बारे में कुछ ज्ञान नहीं होता। विज्ञान तथा शिल्पकला के इस युग में यह एक बड़ा भारी दोष है। शुद्ध विज्ञान (Pure-science) का एक स्नातक राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, मनोविज्ञान आदि के मूलभूत सिद्धान्तों के बारे में कुछ नहीं जानता। परन्तु इस युग में कोई भी प्रशासक इन विषयों के समुचित ज्ञान बिना अपने कार्यों की कुशलता के साथ सम्पन्न नहीं कर सकता। जब सिविल सेवक को 'व्यावहारिक जीवन में सामाजिक वैज्ञानिक' की सजा दी जाती है। शिल्पकला विज्ञान (Technology) के इस युग की मांगों का महान् सामाजिक उत्कर्ष की आवश्यकताओं के माथ ताल-मेल बिठाना पड़ता है। अतः पाठ्यक्रम का विस्तार किया जाना चाहिए, प्रशिक्षण की अवधि बढ़ायी जानी चाहिए, और भा० प्र० सेवा के युवा परिवीक्षाधीनो को इस विस्तृत पाठ्यक्रम के विषयों का यथेष्ट ज्ञान कराया जाना चाहिए। प्रत्याशियों से दृष्टिकोण एवं ज्ञान की व्यापक बनाने के लिये इस प्रकार का प्रशिक्षण अत्यन्त आवश्यक है। इसके अतिरिक्त भारत में युवक अपनी स्नातकीय परीक्षा में जिन विषयों को सते हैं उनके अतिरिक्त अन्य विषयों का स्थूल ज्ञान तक प्राप्त करने का कोई प्रयत्न नहीं करते। अतः भा० प्र० सेवा की प्रशिक्षणशालाओं में जो प्रशिक्षण दिया जाए उसमें भौतिक तथा सामाजिक, दोनों विज्ञानों का समावेश होना चाहिए जिससे कि प्रशिक्षार्थियों की पहली कमियां दूर की जा सकें और उनके ज्ञान के क्षेत्र का विस्तार किया जा सके। प्रशिक्षण संस्थाओं में दी जाने वाली प्रशिक्षा से प्रशिक्षणार्थियों का मानसिक दृष्टिकोण पुनर्व्यवस्थित होना चाहिये अथवा तो विश्वविद्यालय के एक युवा स्नातक, जिसने कि अपना अध्ययन अभी ही समाप्त किया हो, तथा एक भा० प्र० सेवा (I A S) के

अधिकारी के बीच जाति बड़े प्रशासकीय उत्तरदायित्वों का भार अपने कंधों पर उठाने जा रहा है, कोई अंतर ही नहीं रह जायगा।

जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है प्रत्याप्ती को एक ही प्रशिक्षण सब दिया जाना है जबकि यह सरकारी सेवा में प्रवेश करता है। यह प्रशिक्षण उसका ऐसे ज्ञान में सुगमजिन करता है जो उस पद के कर्तव्यों को सम्पन्न करने की दृष्टि से आवश्यक ज्ञाता है जिस पर कि उसकी नियुक्ति की जानी है। इसके पश्चात् भी समय समय पर उसको प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य उसके ज्ञान को फिर से तरो-ताजा करना, उसका नये-नये विचारों के सम्पर्क में लाना तथा उसके मस्तिष्क को सक्रिय (Active) रखना है। इस प्रवेशोत्तर (Post-entry) प्रशिक्षण के लिए पर्याप्त व्यवस्थाएँ की जानी चाहिए। पदाधिकारियों के लिए समय-समय पर नवीनीकरण पाठ्यक्रमों (Refresher courses) की व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे कि वे प्रशासन तथा प्रशासन (Planning) की नवीनतम विधियाँ एवं तकनीक से परिचित हो सकें।

भारत में प्रशिक्षण कार्यक्रम में कुछ नवीन परिवर्तन¹ (Recent Developments in Training Programme in India)

अगस्त १९५६ में दिल्ली के मेटवॉक हाउस में स्थित आई० ए० एस० प्रशिक्षण विद्यालय की उन्मूलित कर दिया गया तथा मसूरी में प्रशासन की एक राष्ट्रीय अकादमी (National Academy Administration) की स्थापना की गई जिसका उद्देश्य निम्न प्रकार के प्रशिक्षण संचालित करना निश्चित किया गया

(अ) प्रारम्भिक भारतीय तथा प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के लिए पाँच महीने का एक समान आधारभूत पाठ्यक्रम²,

(ब) आई० ए० एस० के प्रत्यक्ष रूप से भर्ती किये गये प्रशिक्षणार्थियों के लिए सात महीने का 'व्यावसायिक प्रशिक्षण' (Professional Training),

(स) तीन-तीन महीने की अवधि के दो 'रिफ्रेशर रिग्रोरिएण्डेशन कोर्स' उन प्रत्यक्ष रूप से भर्ती किये गये आई० ए० एस० अधिकारियों के लिए जिन्हें ६ से १० साल का सेवा अनुभव हो तो उन आई० ए० एस० अधिकारियों के लिए जिन्हें राज्यीय सेवाओं (State services) से उत्तरोत्तर (Promote) किया गया हो, तथा

(द) वरिष्ठ (Senior) अधिकारियों के लिए अत्यावधि के कोर्स, विचार-मार्ष्टियाँ (Seminars) तथा सम्मेलन।

प्रारम्भिक भारतीय तथा प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं (गैर प्राविधिक (Non technical) जैसे पोस्टल सेवा, इन्वेंटरी सेवा, ऑडिट एण्ड एकाउन्ट्स

1 For National Academy of Administration also refer to The Indian Journal of Public Administration New Delhi Vol V No 4 October-December, 1959 and Vol VI No 1 January-March, 1960

सेवा, कस्टम्स सेवा, एक्ससाइज सेवा, डिफेन्स तथा रेलवे सेवाओं के लिए एक समान आधारभूत पाठ्यक्रम द्वारा प्रशिक्षण का उद्देश्य उपरोक्त विभिन्न सेवाओं के नवीन सदस्यों में यह भावना पैदा करना है कि वे अन्तिम रूप से एक ही सार्वजनिक सेवा के सदस्य हैं तथा उनमें एक व्यापक, समान दृष्टिकोण की जन्म देना है। इस वासं के फलस्वरूप अकादमी छोड़ने के बाद भी प्रशिक्षणार्थियों में पारस्परिक सहभागिता बनी रहती है। इस कार्य में प्रशिक्षणार्थियों को राज्य के सामाजिक तथा राजनीतिक दशन एवं विकासोन्मुख प्रदानन की समस्याओं से अवगत कराया जाता है। इस प्रशिक्षण की पृष्ठभूमि में यह विचार काम कर रहा है कि भारत की सभी उच्च सिविल नवाओं के सदस्यों को उच्च सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक ढांचे से परिचित होना चाहिए जिनके दायरे में उन्हें काम करना है।

पाँच मात की अवधि में इस आधारभूत पाठ्यक्रम में प्रशिक्षण प्राप्त करने के बाद आई० ए० एस० को छोड़कर बाकी सभी सेवाओं के सदस्य अपनी अपनी सेवा के प्रशिक्षण विद्यालयों में जाते हैं। आई० ए० एस० के प्रशिक्षणार्थी अकादमी में मात महीने और रहकर अपने प्रशिक्षण का 'व्यावहारिक' भाग सत्तम करते हैं। इस अवधि में वे लोक प्रदानन, जिला प्रदानन तथा पौजदारी कानून इत्यादि पर विस्तृत अध्ययन करते हैं। इन प्रशिक्षणार्थियों को २-४ सप्ताह के लिए सैनिक केन्द्रीय धुड़ भवारी तथा अस्त्रास्त्र प्रयोग की साधारण ट्रेनिंग भी दी जाती है।

सदीय लोक सेवा प्रामोद (U P S C) इन प्रशिक्षणार्थियों की एक अन्तिम परीक्षा लेता है। यह परीक्षा प्रशिक्षणार्थियों के अकादमी प्रवास के अन्तिम दिनों में ली जाती है। प्रशिक्षणार्थी का अन्तिम स्थान प्रविशोगी परीक्षा के फल, अकादमी में उसके कार्य तथा अन्तिम परीक्षा के फल के आधार पर निश्चित किया जाता है। आई० ए० एस० प्रशिक्षणार्थियों की 'प्रोमोशन' अवधि दो वर्ष होती है। अपने राज्य में एक वर्ष काम कर पुराने तथा इसी प्रकार अन्य व्यावहारिक कार्यों में उसकी योग्यता परखने के बाद उसकी निष्पत्ति 'पक्की' (Confirmed) की जाती है।

एक आई० ए० एस० प्रशिक्षणार्थी को १० से २० मास का 'काम पर' (On the Job) प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रशिक्षण में निम्न विशेषताय सम्मिलित होती है

- (अ) राज्य के मन्त्रालय में एवं अल्पावधि के लिए कार्य,
- (ब) वनकटरो के दफ्तर में कार्य,
- (स) कोष (Treasury) तथा लेखों (Accounts) सम्बन्धी कार्य,
- (द) 'सेटिंगमेण्ट' तथा भूमि सम्बन्धी कागजात की जातकारी,
- (इ) पुलिस स्टेशनों का निरीक्षण तथा पुलिस कार्यालयों में कार्य,
- (ड) कृषि, सहकारिता, पचायती राज, सामुदायिक विकास, राष्ट्रीय विमान, सेवा तथा मिचार्ड जंसे विकास सम्बन्धी विभागों में कार्य।

(क) किसी सब-डिविजनल कार्यालय में कार्य , तथा

(ख) न्यायाधिकारी का तथा इसी प्रकार का अन्य न्यायिक कार्य ।

व्यावहारिक प्रशिक्षण पूरा करने के बाद प्रशिक्षणार्थी की राज्य, जिला या सब-डिवीजन स्तर पर कई छोटे-छोटे पदों पर नियुक्ति की जाती है। लम्बे अनुभव के बाद उसे किसी जिले का स्वतन्त्र नियन्त्रण सौंपा जाता है। इन प्रशिक्षणार्थियों के प्रशिक्षण कार्यक्रम का विवरण नीचे प्रस्तुत है।

प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी में तथा तदोपरान्त (At the National Academy of Administration and After)

(ग) आधारभूत पाठ्यक्रम (Foundational Course) — ५ मास ।

(ब) सैनिक प्रशिक्षण (Army Attachment) — १ मास ।

(स) सैनिक प्रशिक्षण (Cross country visits or Bharat Darshan) — १½ मास ।

(द) दिल्ली यात्रा (महत्वपूर्ण व्यक्तियों से भेंट के लिए) तथा केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय की यात्रा — १५ दिवस ।

(इ) अकादमी में अध्ययन — ४ मास ।

(ई) व्यावहारिक प्रशिक्षण — १८ मास ।

(क) किसी सब डिवीजन का कार्यभार — १८-२४ मास ।

(ख) राज्य सरकार का अवसर सचिव तथा किसी विभागाध्यक्ष का सहायक (Under Secretary to the State Government and deputy to a head of Department) — १८-२४ मास ।

(ग) किसी जिले का कार्यभार— सेवा के छठे वर्ष के अन्तिम दिनों में या सातवें वर्ष के प्रारम्भ में ।

आई० ए० एस० के प्रशिक्षणार्थियों के राज्यों में प्रशिक्षण कार्यक्रम में श्री बी० टी० कृष्णमाचारी ने निम्न परिवर्तन करने के सुझाव दिये हैं ।

(अ) प्रशिक्षण की अवधि १८ मास निश्चित करदी जानी चाहिए जिसमें सब विषय पूरे किये जा सकें ।

(ब) कार्य की उन शाखाओं (घ) जिनके विषय में ज्ञान सम्बन्धित पदों पर रहकर तथा वास्तविक रूप से कार्य करके प्राप्त किया जा सकता है तथा (व) जिनके विषय में ज्ञान वरिष्ठ अधिकारियों के साथ रहकर प्राप्त किया जा सकता है, में स्पष्ट भिन्नता की जानी चाहिए। इन निम्न कार्य-शाखाओं का पूर्ण ज्ञान प्राप्त करने के लिए प्रशिक्षणार्थी को पर्याप्त समय तक सम्बन्धित कार्यालयों में रहने देना चाहिए। दूसरे प्रकार के कार्य का ज्ञान वरिष्ठ अधिकारियों की देख-रेख में तथा उनके साथ कार्य करके सरलता से प्राप्त किया जा सकता है ।

(स) आई० ए० एस० के प्रशिक्षणार्थियों को प्रशिक्षण के दौरान 'केस कार्य' (Case work) भी सम्पन्न करना चाहिए। इस प्रकार का कार्य करके प्रशिक्षणार्थी कानून, शान्ति व व्यवस्था विषयक समस्याओं से अच्छी प्रकार परिचित हो सकता है।

(द) विभागीय परीक्षाओं का ढांचा उचित रूप से परिवर्तित करना चाहिए— प्रशासन में हाल ही में हुए परिवर्तनों विशेषकर सामुदायिक विकास मन्दोलन के विस्तार के प्रकाश में।

(६) सावधानी से चुने हुए जिलाधीशों की देख-रेख में ही प्रशिक्षणार्थियों को व्यावहारिक प्रशिक्षण देना चाहिए तथा जिलाधीशों को उनके कार्य एवं उनकी सामान्य योग्यता के विषय में समय-समय पर गोपनीय प्रतिवेदन ऊपर भेजने चाहियें।¹



1 V T Krishnamachari *Report on Indian and State Administration*, Government of India, Planning Commission, New Delhi, August, 1962, pages 17-18. Also refer to Leo M Sawiss 'The Education and Role of the Superior Civil Service in India' *The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, January-March, 1961, Vol VII, No 1, pages 6-25, A. J Platt 'Some Problems of Training in the British Civil Service', *I J P A*, New Delhi, April-June, 1959, Vol V, No 2, pages 174-185, *I J P A*, New Delhi, October-December, 1959, Vol V, No 4, pages 417-43, Gopeshwar Nath, *The Secretarial Training School*, *I J P A*, New Delhi, April-June 1961, Vol VII, No 2, pages 170-180, N K Bhojwani, *Training of Public Servants in a Developing Economy*, *I J P A*, New Delhi, October-December, 1961, Vol VII No 4, pages 447-473. O G Stahl, *op cit*, Chapter 14 Staff Development and Training, pages 335-380, Felix A Nigro, *op cit*, Chapters 7, 8, pages 226-293, Peter du Sautoy, *op cit*, Chapter 4, pages 45-54 E N Gladden, *op cit*, Chapter, *Fitting the Official to the Job*, pages 83-95

पदोन्नति (Promotion)

कोई भी सरकारी कामकाज व्यवस्था (Public personnel system) उस समय तक कार्यकुशल नहीं रह सकती जब तक कि वह कर्मचारियों को अधिकारधिकार देकर उठने के पथोद्घाटन अवसर न प्रदान करे। कर्मचारियों को कुशल (Efficient) बनाए रखने के लिए कुछ प्रेरणाओं (Incentives) की आवश्यकता होती है और एक कर्मचारी के लिए सबसे बड़ी प्रेरणा एक पद से दूसरे उच्च पद पर उसकी पदोन्नति होता है। कर्मचारियों को तथा साथ ही साथ, सम्पूर्ण संगठन को कुशल बनाए रखने के लिए एक सामान्य पदोन्नति नीति का ज्ञान आवश्यक है।

पदोन्नति का अर्थ व महत्व

(Meaning and Importance of Promotion) :

यह बात अच्छी प्रकार समझ लेनी चाहिए कि पदोन्नति में तात्पर्य कर्मचारी के वेतन की वार्षिक वृद्धि से नहीं है। प्रत्येक कर्मचारी मूल वेतन (Basic salary) पर नियुक्त किया जाता है, और जब तक कि वह अपने वेतन-क्रम (Pay scale) की सर्वोच्च सीमा पर नहीं पहुँच जाता जब तक उसे वार्षिक वेतनावृद्धि (Annual increment) मिलती रहती है। यह वार्षिक वेतनवृद्धि या तो स्वयं चालित (Automatic) हो सकती है अथवा संप्रतिबंध (Conditional), परन्तु किसी भी दशा में इसे पदोन्नति नहीं कहा जा सकता। वास्तविक पदोन्नति में तात्पर्य है, उच्चतर पदक्रम (Higher grade) पर पहुँचना। 'कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों में परिवर्तन होना पदोन्नति प्रक्रिया का एक अनिवार्य लक्षण है।' पदोन्नति से तात्पर्य है एक निम्न श्रेणी से उच्च श्रेणी के पद पर उन्नति होना और उसके साथ ही साथ कर्तव्यों व उत्तरदायित्वों में भी परिवर्तन होना। यदि एक प्रबक्ता (Lecturer) को किसी कॉलेज में विभागाध्यक्ष (Head of the Department) नियुक्त किया जाता है तो इसे पदोन्नति कहा जायगा क्योंकि एक प्रबक्ता उच्चतर श्रेणी के पद पर पहुँच गया और साथ ही साथ, उसके कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों में भी परिवर्तन हो गया। यदि एक विभागाध्यक्ष को कॉलेज के प्रिंसिपल के पद पर नियुक्त किया जाय तो इसे पदोन्नति कहा जायगा। जब एक कर्मचारी एक श्रेणी में दूसरी उच्चतर श्रेणी के पद पर पहुँचता है और साथ ही साथ उसके कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों में भी परिवर्तन होता है तब इसे पदोन्नति कहा जाना है। जब एक कर्मचारी की

पदोन्नति होती है तो उसके परिणामस्वरूप उसके वेतन में भी वृद्धि होगी है। परन्तु केवल वेतन में वृद्धि होना ही पदोन्नति नहीं है। वेतन में वृद्धि होना तो पदोन्नति का एक सहायक अंग है, पदोन्नति का वास्तविक अथवा मूल्य अंग (Real part) है कर्मचारी की पदस्थिति (Class status) जिसके कारण कि उसके कर्तव्यों व उत्तरदायित्वों में परिवर्तन होता है।

कर्मचारियों की कुशलता के लिए एक सुविकसित पदोन्नति नीति का होना अत्यन्त आवश्यक है। पदोन्नति एक ऐसी मजबूत प्रेरणा है जो कि कर्मचारी को सदा कार्य-कुशल बनाये रखती है। पदोन्नति की आशा व्यक्ति की अपने कार्य में रुचि बनाये रखने के लिए पर्याप्त है। पदोन्नति नीति के लाभ इस प्रकार हैं —

(१) यह कर्मचारी-वर्ग को कुशल बनाये रखती है।

(२) यह कुशल सेवा के लिये पुरस्कार की भावना फैलाती है।

(३) भर्ती के समय योग्य व्यक्ति सेवा की ओर आकर्षित होते हैं क्योंकि वे जानते हैं कि सेवा में उन्नति करने के अवसर वर्तमान हैं।

(४) नियोक्ता (Employer) के दृष्टिकोण से भी पदोन्नति की नीति अत्यन्त लाभदायक होती है। वह ऊँचे तथा उत्तरदायित्व वाले पदों को उन योग्य एवं अनुभवी व्यक्तियों से भर देता है जो कि पहले से ही सेवा में वर्तमान होते हैं। इस प्रकार नियोक्ता अपने कर्मचारियों के अनुभव का पूरा पूरा लाभ उठाता है।

पदोन्नति के अभाव में, महत्वाकांक्षी, बुद्धिमान तथा योग्य व्यक्ति अपने पद पर बने नहीं रहते। अनेकों योग्य व्यक्ति त्याग-पत्र (Resignations) दे देते हैं जिसके परिणामस्वरूप विभाग (Department) में अकुशल तथा अनैतिकता उत्पन्न हो जाती है। कर्मचारी असन्तुष्ट रहते हैं जिससे उनके मनोबल (Morale) में सामान्य कमी हो जाती है। पदोन्नति के अभाव में महत्वाकांक्षी तथा योग्य व्यक्ति लोक सेवा में प्रवेश नहीं करते। एक सुविकसित पदोन्नति योजना के अभाव में उच्च स्तर की व्यक्तिगत तथा वर्गीय कार्य-कुशलता बनाये रखना बड़ा कठिन है। कर्मचारियों को सन्तुष्ट, अनुशासित (Disciplined) तथा कुशल बनाये रखने के लिए पदोन्नति अत्यन्त आवश्यक है। पदोन्नति एक ऐसी प्रेरणा है जो कि सभी के लिए मूल्यवान है और इसका उपयोग करके असाधारण तथा अद्वितीय शक्तियाँ जाग्रत की जाती हैं और उनकी सभी कर्मचारियों के लिए लाभदायक बनाया जाना है।

सरकारी कर्मचारियों की कुशलता के लिए पदोन्नति अत्यन्त आवश्यक है परन्तु केवल योग्य तथा उद्युक्त व्यक्तियों की ही पदोन्नति की जानी चाहिए। पदोन्नति की एक गलत प्रवृत्ति सम्पूर्ण संगठन को ही आचार-भ्रष्ट कर देती है। संगत, न्याय तथा सबके साथ समान व्यवहार किसी पदोन्नति व्यवस्था के सिद्धांत होने चाहिए। पदोन्नति नीति का मार्ग-दर्शन पृथक्-पृथक् कर्मचारियों के विशिष्ट

स्वाधो की दृष्टि में नहीं दिया जाना चाहिए। पदोन्नति की नीति का मार्गदर्शन तो मरा ही लोक-संवादों के सर्वोच्च हितों को सामने रखकर दिया जाना चाहिए।

पदोन्नति के लिए पात्रता का क्षेत्र

(Area of Eligibility for Promotion)

पदोन्नति से सम्बन्धित एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न इस बात का निर्धारण करना है कि पदोन्नति के लिए कर्मचारी की पात्रता का क्षेत्र क्या हो? पदोन्नति के लिए पात्रता के क्षेत्र का निर्धारण किम प्रकार किया जाए? (१) क्या पदोन्नति केवल उन्हीं व्यक्तियों तक सीमित रहनी चाहिए जो कि उस सेवा में, जिसमें कि भरे जाने वाले उस पद का वर्गीकरण किया गया है, उस पद के नीचे के दूसरे पद-स्थिति (Rank) के पदों पर प्राप्ति हो? (२) क्या पदोन्नति की पात्रता केवल उन कर्मचारियों तक ही सीमित रहनी चाहिए जो कि उस सेवा में निरन्तर पदों (Lower positions) पर स्थित हो? (३) क्या यह उस संगठनात्मक इकाई (Organisational of unit) के कर्मचारियों तक ही सीमित रहनी चाहिए जिसमें कि वह स्थान रिक्त हुआ हो? (४) क्या इसको उस ब्यूरो (Bureau) के कर्मचारियों तक सीमित रखा जाना चाहिए जिसका कि वह संगठनात्मक इकाई एक अंग है? (५) क्या उसको केवल उस विभाग (Department) के कर्मचारियों तक सीमित रखा जाना चाहिए जिसमें कि वह ब्यूरो स्थित है अथवा इसकी पात्रता का विस्तार सम्पूर्ण सरकार के कर्मचारियों तक कर दिया जाना चाहिये?

पदोन्नति के पात्रता के क्षेत्र पर एक संगठनात्मक प्रतिक्रिया लगाया जाता है। पदोन्नति का साधारणतः एक ही ब्यूरो अथवा विभाग के अन्तर्गत की जाती है। अन्तर्विभागीय पदोन्नतियों का समर्थन नहीं दिया जाता। पदोन्नति की पात्रता के क्षेत्र को मरुचित तथा सीमित कर देने का लाभ यह है कि पदोन्नति की रेखाएँ (Lines) स्थिर तथा निश्चित हो जाती हैं। परन्तु इससे हानि यह होती है कि प्रतियोगिता की सीमित प्रवृत्ति के कारण योग्य तथा सक्षम व्यक्ति, यह हो सकता है कि सेवा में न आ पायें। अतः पदोन्नति की पात्रता के क्षेत्र का विस्तार दिया जाना चाहिए। विभागीय प्रतिवन्धों को दूर करके पात्रता के क्षेत्र को विस्तृत बनाया जाना चाहिए और प्रत्येक व्यक्ति को यह आज्ञा होनी चाहिए कि वह पदोन्नति वाले पदों के लिए प्रतियोगिता कर सके। इसका परिणाम यह होगा कि सचमे अधिक योग्य तथा उपयुक्त व्यक्ति की ही पदोन्नति होगी।

पदोन्नति की समस्याएँ

(Problems of Promotion)

पदोन्नति के प्रश्न के साथ ही कुछ कठिन समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं जिनके निम्नलिखित हैं

(१) पदोन्नति के विद्यमान अर्थों ज्येष्ठता बनाम योग्यता।

(२) योग्यता को माँकने की विधियाँ—

(क) पदोन्नति परीक्षा खुली प्रतियोगिता परीक्षा (Open Competitive Examination) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा और उत्तीर्णता परीक्षा (Pass exam)

(ख) सेवा अभिलेख (Service records) अथवा कार्य-कुशलता माप (Efficiency ratings),

(ग) विभागीय अध्यक्ष का वैयक्तिक निर्णय (Personal judgment of the Departmental Head) ।

पदोन्नति के सिद्धान्त : ज्येष्ठता बनाम योग्यता

(Principles of Promotion Seniority Versus Merit)

पदोन्नति के सम्बन्ध में सबसे पहला प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि पदोन्नति की व्यवस्था किन-किन सिद्धांतों पर आधारित होनी चाहिए ? पदोन्नति के सिद्धांतों को निर्धारण करने की आवश्यकता दो कारणों से होती है । प्रथम तो, चूंकि पदोन्नति के ध्यान सीमित होते हैं अतः सेवा में वर्तमान प्रत्येक व्यक्ति की पदोन्नति नहीं की जा सकती । दूसरे पदोन्नति केवल योग्यता के आधार पर होनी चाहिए । कर्मचारियों की पदोन्नति करने से किसी भी प्रकार का पक्षपात नहीं होना चाहिए । समाने ढंग से की जाने वाली पदोन्नतियों में संगठन के मुख्य कार्य संचालन को बड़ी भारी ठेस पहुँचती है । इससे कर्मचारियों में ईर्ष्या, मतभेद व विवाद उत्पन्न होते हैं । पदोन्नति का एकमात्र आधार योग्यता ही होनी चाहिए और योग्यता को माँकने के लिए जो परीक्षाएँ ली जायें वे इतनी व्यक्ति निरपेक्ष (Objective) होनी चाहियें कि जिससे पदोन्नतियाँ करने में किसी भी प्रकार का पक्षपात न किया जा सके ।

ज्येष्ठता का सिद्धान्त

(Principle of seniority)

कर्मचारी पदोन्नति के आधार के रूप में तदा ज्येष्ठता के सिद्धांत का ही समर्थन करते हैं । किसी विशिष्ट पद-क्रम (Grade) में, जिसमें से पदोन्नतियों की जानी है कर्मचारी की ज्येष्ठता अथवा सेवा की अवधि पदोन्नति का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व है । इस सिद्धांत से आशय यह है कि उच्चतर पद-क्रम पर किसी भी कर्मचारी की पदोन्नति इसलिए की जानी चाहिए क्योंकि उसकी सेवा की अवधि अन्य कर्मचारियों की अपेक्षा अधिक है । कर्मचारियों ने किसी भी प्रकार के अन्य अथवा पक्षपात के विरुद्ध सुरक्षा के रूप में सदा ज्येष्ठता के नियम का ही समर्थन किया है । सबसे अधिक ज्येष्ठ कर्मचारी को ही पदोन्नति का लाभ प्राप्त होना चाहिए । ज्येष्ठता के सिद्धांत के समर्थन में जो कारण प्रस्तुत किये जाते हैं वे निम्नलिखित हैं

(१) यह सिद्धांत व्यक्तिनिरपेक्ष है । ज्येष्ठता एक वास्तविकता होती है जिससे इन्कार नहीं किया जा सकता ।

(२) ज्येष्ठ (Senior) व्यक्ति अधिक अनुभवी होता है । अधिक अनुभव ही पदोन्नति के लिए एक बड़ी योग्यता अथवा अर्हता (Qualification) है ।

(३) इस सिद्धांत के अनुसार क्रमिक रूप में प्रत्येक व्यक्ति को पदोन्नति का अवसर प्राप्त होता है। अतः यह पदोन्नति का एक उचित एवं न्यायपूर्ण आधार है।

(४) यदि ज्येष्ठता ही पदोन्नति का सिद्धांत है तो कर्मचारियों की पदोन्नति में राजनीतिज्ञों द्वारा किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता।

(५) इस सिद्धांत के अनुसार चूंकि पदोन्नतियाँ एक न्यायोचित सिद्धांत के आधार पर की जानी हैं अतः कर्मचारियों का मनोबल (Morale) ऊँचा होता है।

(६) ज्येष्ठता का सिद्धांत कर्मचारियों को पदोन्नति की निश्चितता प्रदान करता है अतः अधिक अच्छे व्यक्ति सरकारी नौकरियों की ओर आकर्षित होते हैं।

(७) ज्येष्ठता का सिद्धान्त स्वयं-चालित पदोन्नति का नेतृत्व करता है।

(८) कर्मचारी इस सिद्धांत का गमयन इमतिह करते हैं क्योंकि यह पदोन्नति को स्वयं चालित बनाना है और साथ ही, इसमें कम आय वाले व्यक्तियों को अधिक आय वाले व्यक्तियों के ऊपर नहीं रखा जाता।

ज्येष्ठता के सिद्धांत का एक बड़ा लाभ यह है कि यह पदोन्नतियों को किसी भी प्रकार के पक्षपात अथवा राजनैतिक हस्तक्षेप के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करता है।

ज्येष्ठता के सिद्धान्त के दोष

(Defects of the Principle of seniority)

(१) इस सिद्धांत में इस बात की कोई गारंटी नहीं होती कि एक ज्येष्ठ कर्मचारी ही अधिक योग्य अथवा सक्षम होगा। पदोन्नतियाँ तो केवल योग्यता के आधार पर ही की जानी चाहिए।

(२) केवल ज्येष्ठता की ही पदोन्नति का आधार मानने से कर्मचारियों में प्रतिस्पर्धा की भावना समाप्त हो जाती है अतः वे कार्य को अधिक उत्साह तथा बुद्धिमत्ता के साथ सम्पन्न नहीं करते।

(३) यदि पदोन्नति का आधार केवल ज्येष्ठता ही होता है तो कर्मचारी आत्मोन्नति के लिए कोई प्रयत्न नहीं करते।

(४) ज्येष्ठता के सिद्धांत को अपमान से परिचर्य रूप से सर्वाधिक योग्य व्यक्तियों का ही चयन हो जाता हो, ऐसी बात नहीं है।

(५) मध्यम श्रेणी के उदासीन तथा कम बुद्धिमान व्यक्ति ही, जो कि युवा, योग्य तथा बुद्धिमान व्यक्तियों से प्रतिस्पर्धिता नहीं कर सकते, ज्येष्ठता के सिद्धांत के सबसे बड़े समर्थक हैं। गुरान तथा ज्येष्ठ कर्मचारियों के लिए तो यह सिद्धांत न्यायपूर्ण तथा अविचलकारक है, किन्तु सम्पूर्ण रूप में सफ़ल के लिए यह खतरनाक होता है क्योंकि यह हो सकता है कि ज्येष्ठ कर्मचारी कुशल तथा बुद्धिमान न हो। यदि कोई व्यक्ति सीमाव्यवस्था अन्य व्यक्तियों के भुलावले ससार में पहले आ गया है। तो इसका अर्थ यह तो नहीं है कि वह अपन साथ योग्यता तथा बुद्धिमत्ता भी चाया है। केवल ज्येष्ठता ही पदोन्नति का एक खतरनाक सिद्धांत है।

फिफ्तर ने इस सम्बन्ध में ठीक कहा है कि केवल ज्येष्ठता को ही पदोन्नति का आधार बनाने का परिणाम यह होगा कि उच्च पद अयोग्य तथा असमर्थ व्यक्तियों से भरने लगेंगे। इससे कर्मचारियों को महत्वाकांक्षा नष्ट हो जायेगी और वे प्रेरणा में समाप्ता हो जायेंगी जिनके द्वारा कर्मचारियों में व्यक्तित्व, साहस, आत्म-निर्भरता तथा प्रगतिशील दृष्टिकोण का विकास होता है। इससे कर्मचारियों में आत्म-वस्तुष्टि तथा उदासीनता के साथ कार्य को सम्पन्न करने की भावना उत्पन्न हो जायेगी।

कर्मचारियों का बहुमत, जो कि योग्यतानुसार चपन के लिए कभी भी उत्सुंग नहीं होता, ज्येष्ठता के सिद्धांत को अपना उत्साहपूर्ण समर्थन प्रदान करता है क्योंकि यह सिद्धांत सभी शक्तियों के साथ समानता का व्यवहार करता प्रतीत होता है। ई० एन० ग्लैड्डन का कहना है कि ज्येष्ठता का सिद्धान्त निम्नलिखित गलत मान्यताओं (Assumptions) पर आधारित है —

(१) इसमें यह माना जाता है कि एक पद-क्रम (Grade) के सभी सदस्य पदोन्नति के लिए उपयुक्त होते हैं।

(२) इसमें यह माना जाता है कि ज्येष्ठता सूची अतिरिक्त रूप में कर्मचारी-वर्ग की श्रेणी के अनुसार ही इस प्रकार क्रमबद्ध की जाती है जिससे कि क्रमानुसार प्रत्येक व्यक्ति उस उच्च पद पर सेवा करने का अवसर प्राप्त कर सकेगा। (यह माना जाता है कि ज्येष्ठता सूची सभी को अवसर प्रदान करेगी। परन्तु ऐसा होता नहीं)।

(३) इसमें यह मान लिया जाता है कि निम्न पदों की अपेक्षा उच्च पदों का प्रतिशत ऊँचा होना है अतः प्रत्येक का सेवा का अवसर प्राप्त होगा।

(४) इसमें यह मान लिया जाता है कि रिक्त स्थान काफी अधिक मात्रा में उत्पन्न होते हैं।

“व्यवहार में ऐसी आदर्श दशाओं का पाया जाना पूर्णतया एक धनहीनी सी बात होती है। एक पदक्रम के सभी व्यक्ति पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं होते, पदोन्नतियाँ सामान्यतः थोड़ी होती हैं।”¹

इस वाद विवाद के निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि पदोन्नति से तात्पर्य कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के परिवर्तन से है। पदोन्नति ऐसे अपेक्षाकृत बड़े उत्तरदायित्वों से सम्बद्ध होती है जो कि किसी भी व्यक्ति को केवल इस कारण ही नहीं मीपे जा सकते क्योंकि वह ज्येष्ठ (Senior) है। उच्चतर प्रशासकीय पदों पर पदोन्नति के लिए एकमात्र ज्येष्ठता के सिद्धांत को स्वीकार नहीं किया जाता। उच्च पदों के लिए योग्यता (Merit) ही एकमात्र विचारणीय विषय होना चाहिए।

निम्न श्रेणियों के कुछ नैतिक विस्म के पदों के लिए, पदोन्नति के आधार के रूप में ज्येष्ठता को स्वीकार किया जा सकता है। उच्चतर प्रशासकीय पदों के

लिये तो योग्यता व गुणों को ही एवमात्र सिद्धांत माना जाना चाहिए। जय ज्येष्ठता को पदोन्नति का एवमात्र आधार बनाया जाना है तो इससे योग्यता व गुणों से मुक्त युवा पुरुषों में असंतोष उत्पन्न होता है जिसके फलस्वरूप संगठन को हानि पहुँचती है। परन्तु घायु तथा ज्येष्ठता की परम्परागत मान्यता का अभी भी बराबर सम्मान किया जाता है और व्यवहार में बढिनाई से ही ज्येष्ठता की उपाधी जाती है। इसी कारण टोमलिन आयोग (Tomlin Commission) की यह संहना पडा कि 'सेवा के सम्बन्ध में सामान्यतः ज्येष्ठता के तत्व के कम मूल्यांकन की सम्भावना नहीं है'।

योग्यता का सिद्धान्त (Principle of Merit)

पदोन्नति के लिए योग्यता को जाँचने की रीतियाँ

(Methods of testing merit for Promotion)

यदि योग्यता के सिद्धान्त को पदोन्नति का आधार बनाया जाता है तो प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि योग्यता तथा गुणों की जाँच किस प्रकार की जाये ? योग्यता की जाँच करने के लिए कुछ व्यक्ति-निरपेक्ष अथवा वस्तुनिष्ठ परीक्षाओं (Objective tests) की व्यवस्था होनी चाहिए।

(१) प्रत्याशी (Candidate) की योग्यता की जाँच करने की प्रथम व्यक्ति-निरपेक्ष रीति है पदोन्नति परीक्षाएँ (Promotional examinations)। पदोन्नति परीक्षा खुली प्रतियोगिता, सीमित प्रतियोगिता अथवा केवल उत्तीर्णता परीक्षा हो सकती है। यह परीक्षा मातात्वार अथवा सदर्शन (Interview) से मुक्त भी हो सकती है और उससे रहित भी।

(२) योग्यता की जाँच की दूसरी रीति सेवा अभिलेखों (Service records) अथवा कार्य-कुशलता मापों (Efficiency ratings) की है।

(३) पदोन्नति के लिए प्रत्याशी की योग्यता को जाँचने की तीसरी रीति है विभाग-अध्यक्ष अथवा पदोन्नति मण्डल (Promotion board) का निर्णय।

इस प्रकार, पदोन्नति परीक्षाओं के सम्बन्ध में भारी विवाद पाया जाता है। प्रश्न यह है कि क्या पदोन्नति का आधार प्रतियोगिता परीक्षाओं को बनाया जाए ? यदि ऐसा है तो इन परीक्षाओं को लेने का कार्य किस सौंपा जाए ? क्या पदोन्नति के लिए चुनाव करने का कार्य पूर्णतया विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) पर नहीं छोड़ा जा सकता ? सेवा अथवा कार्य-कुशलता-मापों के द्वारा ही कर्मचारी की प्रगति का अंकन क्या न कर लिया जाए ? अब हम प्रत्याशियों की योग्यता को जाँचने की इन रीतियों पर क्रमशः विचार करते हैं।

(१) पदोन्नति के लिए परीक्षाएँ (Examinations for Promotion)

योग्यता को जाँचने की प्रथम व्यक्ति-निरपेक्ष रीति पदोन्नति परीक्षा की है। पदोन्नति परीक्षाएँ तीन प्रकार की होती हैं।

(क) खुली प्रतियोगिता परीक्षा (Open Competitive Examination)—

इस व्यवस्था के अन्तर्गत, पदोन्नति के रिक्त-स्थान के लिए कोई भी व्यक्ति, चाहे वह सेवा में है या नहीं, प्रतियोगिता कर सकता है। इन स्थिति में सेवा से बाहर के व्यक्ति भी पदोन्नति के रिक्त-स्थानों के लिए प्रतियोगिता कर सकते हैं। बाहर के व्यक्तियों को रिक्त-पद के लिए प्रतियोगिता करने की खुली छूट देने की पद्धति के प्रति वे व्यक्ति असन्तोष प्रकट करते हैं जोकि पहले से ही सेवा में वर्तमान होते हैं। तब यह दिया जाता है कि पदोन्नति का रिक्त-स्थान केवल उन्हीं के लिए होता है जोकि पहले से ही सेवा में होते हैं। अतः केवल उनको ही उस पद के लिए प्रतियोगिता करने की आज्ञा दी जानी चाहिए।

(ख) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा (Limited Competitive Examination)—पदोन्नति परीक्षा की दूसरी किस्म सीमित प्रतियोगिता की है। यह प्रतियोगिता उन व्यक्तियों की होती है जोकि पहले से सेवा में वर्तमान होते हैं। 'खुली पद्धति' (Open system) के विपरीत, जिसमें कि प्रत्येक व्यक्ति प्रतियोगिता कर सकता है, इससे 'बन्द अथवा संकुचित पद्धति' (Closed system) कहा जाता है।

(ग) उत्तीर्णता परीक्षा (Pass Examination)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत, प्रत्याशी को परीक्षा केवल उत्तीर्णमान करनी होती है और उसके द्वारा अपनी न्यूनतम योग्यताओं का प्रमाण देना होता है। भारत सरकार में, प्रतिवर्ष ऐसी अनेक पदोन्नति परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। इनके द्वारा योग्य प्रत्याशियों की एक सूची तैयार कर ली जाती है और फिर स्थान रिक्त होने पर इस सूची के आधार पर उनकी पदोन्नति कर दी जाती है।

परीक्षा पद्धति की आलोचना

(Criticism of Examination Method)

यह समझा जाता है कि परीक्षा पक्षपात (Favouritism) भ्रष्टाचार (Corruption) तथा मनमानी पदोन्नतियों को समाप्त करती है। यह ज्येष्ठता के सिद्धांत के भी विरुद्ध पड़ती है। परन्तु लिखित परीक्षा के द्वारा कर्मचारी के व्यक्तित्व (Personality) की जांच नहीं की जा सकती। यह हो सकता है कि एक बौद्धिक दृष्टि से श्रेष्ठ व्यक्ति में विभाग का प्रबन्ध अथवा पर्यवेक्षण करने की योग्यता न हो। परीक्षा तो कुछ तथ्यों (Facts) को याद करके तथा रट करके भी पास की जा सकती है परन्तु उच्च प्रशासकीय पदों के लिए नेतृत्व के अनेक ऐसे गुणों की तथा पहल-कदमी (Initiative) की आवश्यकता होती है जिनकी जांच लिखित परीक्षा के द्वारा नहीं की जा सकती। इस पद्धति के कुछ आलोचकों के अनुसार, लिखित परीक्षा प्रत्याशी के व्यक्तित्व की जांच नहीं कर सकती। अतः इस बात की क्या गारन्टी है कि उपयुक्त तथा योग्यता व गुणों से सम्पन्न व्यक्तियों की ही पदोन्नति की जायेगी।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि समुक्त राज्य अमेरिका के कुछ संघीय विभागों (Federal Departments) में पदोन्नति परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है परन्तु योग्यता की जाँच करने की वह रीति मसाल के अन्य देशों में प्रचलित नहीं हुई है। इंग्लैंड में, (सीमा शुल्क सेवा को छोड़कर) अधिकांश इन पदोन्नति परीक्षाओं को कर्मचारी के सामान्य मरचारी कार्य में एक हुन्नीय समझा जाता है। फिर, यदि प्रारम्भिक प्रथम मौलिक परीक्षा बठिन होती है तो एक अनुपूरक (Supplementary) परीक्षा की आवश्यकता तो एक अनावश्यक भार के ही सहा होती है। फ्रांस में पदोन्नति के लिए परीक्षाओं की रीति को अनुपयुक्त समझा जाता है क्योंकि विचार यह है कि मरचारी पदाधिकारियों के लिए पहल-बदमी, विवेचन-शक्ति (Judgement) तथा चानुयं (Tact) की अपेक्षा विस्तृत मैट्रान्तिव ज्ञान की कम आवश्यकता होती है और इसी के आधार पर बड़ी मात्रा के कर्मचारियों की परीक्षा न लेने के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया गया है।

परीक्षा पद्धति में पाये जाने वाले इन दोषों के कारण ही योग्यता के निर्धारण की वैरुल्लिख रीतियों की खोज की गई। अतः सामान्य प्रवृत्ति 'प्रौढचारिक विवरण रखने की पद्धति' की ही अपनाने की ओर है जिसके द्वारा कि प्रत्येक पात्र-अधिकारी (Eligible officer) के गुणों का एक प्रमाणिक आधार पर नियमित मूल्यांकन कर लिया जाता है।

(२) सेवा अभिलेख अथवा कार्य-कुशलता माप

(Service records or Efficiency Ratings) :

इस रीति के अनुसार, प्रत्येक कर्मचारी की सेवा का एक अभिलेख प्रथम विवरण रखा जाता है और वरिष्ठ अधिकारियों (Superiors) द्वारा इस सेवा-अभिलेख प्रथम सेवा-विवरण के आधार पर कर्मचारी की कार्य सम्पन्न करने की क्षमता का मूल्यांकन कर लिया जाता है। इन सेवा अभिलेखों के आधार पर कर्मचारियों की सापेक्षिक योग्यता (Relative merit) का निर्धारण कर लिया जाता है। ब्रिटन में, सन् १९२१ से ७०० पीड वार्षिक से कम बेतन पाने वाले प्रत्येक कर्मचारी की सेवा का वार्षिक विवरण रखा जाता है। इस विवरण में मानवीय गुणों से सम्बन्धित निम्नलिखित बातों का उल्लेख किया जाता है शाखा (Branch) तथा विभाग (Department) का ज्ञान, व्यक्तित्व एवं चरित्रधन (Personality and force of character), विवेचन शक्ति (Judgment), उत्तरदायित्व ग्रहण करने की क्षमता, स्वयं-प्रेरणा अथवा पहल-बदमी (Initiative), परिशुद्धता (Accuracy) वानचीन का ढग तथा व्यवहार कौशल, कर्मचारियों का पर्यवेक्षण (Supervision) करने की क्षमता, उत्साह (Zeal) तथा पदीय आचरण (Official conduct) सम्बद्ध अधिकारी कर्मचारियों के उन गुणों की जाँच करता है और अपने निर्णय की सेवा विवरण में तीन श्रेणियों के अन्तर्गत लिखता है अर्थात् वह कर्मचारी पद-क्रम (Grade) के शीर्ष में ऊपर है, शीर्ष से नीचे है अथवा औसत (Average) पर

है। कर्मचारी के असाधारण सद्गुण अथवा दुर्गुण, सभी उस विवरण में सम्मिलित किये जाते हैं। सन् १९३८ तक, इस सम्बन्ध में निर्णय किया जाता था कि क्या कोई अधिकारी (क) विशिष्ट रूप से शीघ्र पदोन्नति करने के लिए अत्यधिक उपयुक्त है या (ख) पदोन्नति के लिए उपयुक्त है तो परन्तु असाधारण अथवा अद्वितीय रूप में उपयुक्त नहीं है, अथवा (ग) वर्तमान में पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं है। यदि किसी अधिकारी को पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं समझा जाता था तो इसे इस तथ्य की सूचना दे दी जाती थी। सन् १९३८ से, अनेक वर्षों का अनुभव प्राप्त करने के पश्चात्, यह कोटिकरण (Grading) इस प्रकार कर दिया गया असाधारण रूप से सुयोग्य (Exceptionally well qualified), उच्च रूप से योग्य (Highly qualified), योग्य (Qualified), अभी तक योग्य नहीं (Not yet qualified)। कर्मचारियों के विभिन्न गुणों का कोटिकरण—श्रीत से ऊपर, श्रीत से नीचे अथवा श्रीत से बढाकर दूरा प्रकार कर दिया गया उत्कृष्ट (Outstanding), बहुत अच्छे (Very good), सतोषजनक (Satisfactory), उदासीन (Indifferent), गरीर निकृष्ट (Poor), जो कर्मचारी 'असाधारण रूप से सुयोग्य' अथवा 'अभी तक योग्य नहीं' की कोटियों में आते थे, उन्हें इन कोटियों में रखे जाने के कारण बतलाये जाते थे क्योंकि उनको श्रीत कोटि से बहुत ऊपर का अथवा नीचे का समझा जाता था।

अमरीकियों ने कार्य-कुशलता माप को एक अत्यन्त विस्तृत क्षेत्र का कार्य बना दिया है। उन्होंने कर्मचारी की कार्य-कुशलता का निर्धारण करने के लिए इसको गणितीय, स्वयंचालित, विचुट तथा अत्यन्त बस्तुनिष्ठ मार्ग-दर्शक (Guide) बनाने का प्रयत्न किया है। कार्य-कुशलता मापों के प्रमुख भेद इस प्रकार हैं (१) उत्पादन अभिलेख (Production records), (२) किन्दु रेखीय दर मापमान (The graphic rating scale) तथा (३) व्यक्तित्व तालिका (Personality Inventory)।

(१) उत्पादन अभिलेख (Production records)—उत्पादन अभिलेख अथवा उत्पादन विवरण के आधार पर कर्मचारी की कार्य क्षमता का निर्धारण किया जाता है। इस पद्धति का प्रयोग केवल उन्हीं कर्मचारियों के कार्य के लिए किया जाता है जिनके कार्य के परिणाम को उत्पादन के आधार पर तुलना की जा सकती हो। मुद्रलेखक (Typist) आशुलिपिक (Stenographer), फाइल क्लर्क अथवा एक मन्त्रचालक (Machine operator) के कार्य के सम्बन्ध में उत्पादन अभिलेख रखा जा सकता है। इन कर्मचारियों का काम पुनरावृत्ति प्रवृत्ति का होता है और उनके किये हुए कार्य अथवा उत्पादन को मापा जा सकता है। उत्पादन अभिलेख को कर्मचारियों के अन्य अनेक गुणों के साथ समुक्त किया जा सकता है जैसे कि समय-निष्ठता (Punctuality), परिश्रमशीलता तथा उपस्थिति। इन अभिलेखों की सहायता से कर्मचारी की क्षमता के सम्बन्ध में पर्याप्त जानकारी प्राप्त की जा सकती है। परन्तु यह बात ध्यान में रखनी आवश्यक है कि इस पद्धति का प्रयोग उन

पदाधिकारियों पर नहीं रखा जा सकता जोकि प्रशासनिक (Administrative) पथवा पथवैशगिक (Supervision) कार्य सम्पन्न करते हैं।

(२) बिन्दुरेखीय दर मापमान पद्धति (The Graphic Rating Scale System) — इस पद्धति में एक प्रपत्र (Form) का प्रयोग होता है जिसमें कुछ सेवा सम्बन्धी तत्वों का उल्लेख किया रहता है। मापक अधिकारी उन तत्वों पर निदान लगाता है जोकि उसकी संपत्ति में कर्मचारी में पाये जाते हैं और फिर उनसे आधार पर कर्मचारी में पाये जाने वाले गुणों का अंकन किया जाता है। बिन्दुरेखीय दर मापमान के प्रपत्र पर निम्नलिखित सेवा सम्बन्धी तत्व होते हैं : (क) परिशुद्धता ; (ख) पराश्रयता (Dependability) , (ग) कार्य की स्वच्छता तथा क्रमबद्धता ; (घ) कार्य सम्पादन की गति , (ङ) परिश्रमशीलता, शक्ति सम्पन्नता तथा कर्तव्य-निष्ठता , (च) कार्य का ज्ञान, (छ) विवेकचक्रि, सामान्य ज्ञान तथा अनुभव से लाभ उठाने की इच्छा , (ज) व्यवितत्व द्वारा विश्वास तथा सम्मान प्राप्त करने में सफलता, विनयशीलता, व्यवहार-कुशलता, आवेगो अथवा भावनाओं का नियन्त्रण तथा सन्तुलन, (झ) नये विचारों तथा नई रीतियों का परीक्षण करने के लिए प्रस्तुत रहना तथा उसके लिए सहयोग प्राप्त करना, प्रबन्धकों की आज्ञाकारिता, (झ) पहल-बदमी (Initiative), साधनपूर्णता (Resourcefulness), रचनाशक्ति (inventiveness) , (ट) कार्य का निष्पादन , (ठ) समझ करने की योग्यता, सत्ता का हस्तान्तरण करने की योग्यता तथा कार्य की योजनाएँ बनाने की योग्यता ; (ड) नेतृत्व करने की क्षमता, अधीनस्थ कर्मचारियों का सहयोग प्राप्त करने की योग्यता निर्णय करने की क्षमता, आत्मा, नियन्त्रण, व्यवहार-कुशलता, साहस, दूसरों के साथ व्यवहार में निरक्षता (इ) कर्मचारियों को सूचनाएँ देकर उनका सुधार तथा विकास करने, में उनमें गुणों की वृद्धि करने में तथा उनमें महत्वाकांक्षा जाग्रत करने में सफलता, (ए) कार्य की बोटि (Quality) (इसका प्रयोग केवल तभी किया जाता है जबकि ठीक-ठीक तथा पर्याप्त उत्पादन अभिलेख रहे जाते हैं)। इस प्रकार इन तत्वों पर दिए जाने वाले अंकों के आधार पर कर्मचारी के गुणों का भूल्यांकन किया जाता है। यदि निर्णय उसके पक्ष में होता है तो उनकी पदोन्नति कर दी जाती है।

(३) व्यक्तित्व तालिका पद्धति (Personality Inventory system) — कार्य कुशलता को मापने के लिए एक तीसरी पद्धति भी काम में लाई जाती है जिसे व्यक्तित्व तालिका का नाम दिया गया है। इसका स्पष्टीकरण सेंट पाल सिविल सेवा व्यूरो के भूतपूर्व मुख्य परीक्षक Mr J B Probst द्वारा आविष्कृत तथा विकसित Probst Rating scale के द्वारा किया जाता है। इस पद्धति के मुख्य लक्षण इस प्रकार हैं

(क) इस पद्धति में सेवा से सम्बन्धित माननीय स्वभाव के तत्वों की एक व्यापक सूची बनाई जाती है। (ख) मापक अधिकारी (Rating officer) इस सूची में स दस स पच्चीस तक ऐसे तत्वों को छँट लेता है जिनसे किसी कर्मचारी का

Graphic Rating Scale REPORT OF EFFICIENCY RATING

As of

BASED ON PERFORMANCE

during period from to,
(name of employee)

(title of position
service grade)

organisation

On lines below
mark employee

✓ if adequate
- if weak
+ if outstanding

- 1 Underline the elements which are important in the position
- 2 Rate only on elements pertinent to the position
 - (a) For administrative supervisory and planning positions rate on elements given in italics
 - (b) For other positions rate on element not given in italics

- 1 Maintenance of equipment tools and instruments
- 2 Mechanical skill
- 3 Skill in the application of techniques and procedures
- 4 Presentability of work
- 5 Attention to broad phases of assignments
- 6 Accuracy of operation results and judgments
- 7 Effectiveness in presenting ideas
- 8 Industry
- 9 Amount of work produced
- 10 Ability to organise work
- 11 Effectiveness in meeting and dealing with others
- 12 Co-operativeness
- 13 Initiative
- 14 Dependability
- 15 Physical fitness

- 1 Effectiveness in planning broad programme
- 2 Effectiveness in adapting the work programme to broader and related programmes
- 3 Effectiveness in devising procedures
- 4 Effectiveness in laying out work and establishing standards
- 5 Effectiveness in directing reviewing and checking the work of subordinates
- 6 Effectiveness in instructing training developing subordinates
- 7 Effectiveness in promoting high working moral
- 8 Effectiveness in determining space personnel and equipments needs
- 9 Effectiveness in setting and obtaining adherence to time limits and deadlines
- 10 Effectiveness in delegating clearly defined authority to act

State any other element considered

- (a)
- (b)
- (c)

Standard

Adjective Rating

Adjective Rating

- 1 Plus marks on all elements considered
- 2 Plus marks on at least half the elements but no minus
- 3 Check marks on a majority of elements any minus marks over compensated by plus marks
- 4 Check marks on a majority and minus marks not compensated
- 5 Minus marks on at least half the elements

Excellent

very good

Good

Fair

Unsatisfactory

Rating officer

Revising officer

Signature

स्वभाव अच्छी प्रकार से व्यक्त हो जाये। (ग) यद्यपि सूची अन्यन्त व्यापक तथा विवरणात्मक (Descriptive) होती है किन्तु फिर भी विभिन्न प्रकार के कर्मचारियों के लिए विशेष प्रपत्र (Special forms) रखन की रीति अपनाई जाती है।

J B Probst ने अपने Rating Scale में कर्मचारी के अनेक गुणों तथा धर्मगुणों का उल्लेख किया है जोकि निम्न प्रकार है —

(१) आनमी, (२) पीरे कार्य करने वाला, (३) तेज तथा सक्षम, (४) कार्य के लिए अधिक आग्रह वाला, (५) छोटे-मोटे आर्थिक दोष वाला, (६) गम्भीर आर्थिक दोष वाला, (७) उदासीन, यदि न लेने वाला, (८) अत्यधिक धन करने वाला (९) अधिक स्पष्टकारी, (१०) समय को ही अधिक महत्व देने वाला, (११) वर्ग के रूप में अत्यधिक कार्य करने वाला, (१२) वर्ग के रूप में अत्यधिक कार्य न करने वाला (१३) आलोचनाओं अथवा सुझावों में संशयित होने वाला, (१४) अन्य लोगों में व्यवहार करने समय विरोध करने वाला, (१५) प्रायः अधिक विचारशील रहने वाला (१६) सामान्यतः प्रसन्न रहने वाला, (१७) सामान्य रूप में विनयशील, (१८) दुर्बल स्वभाव वाला, (१९) प्रायः धमिल रहने वाला, (२०) प्रायः शिक्षाप्रद करने वाला, (२१) शक्ति निर्णय करने वाला, (२२) शक्ति निर्णय करने वाला आदि आदि। इन गुणों के धर्मगुणों के आधार पर कर्मचारी के कार्य का मूल्यांकन किया जाता चाहिये और कार्य-कुशलता दर-माप का निर्माण करना चाहिए।

पदोन्नति के आधार के रूप में कार्य-क्षमता मापों की पद्धति की विवेचना करने के पश्चात् प्रस्तुत यह होता है कि उनकी उपयोगिता क्या है? यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक कार्य-कुशलता माप, चाहे वह कितना ही विस्तृत क्यों न हो, व्यक्तिनिष्ठ (Subjective) होता है। एक कर्मचारी को किन-किन गुणों की आवश्यकता होती है, इस बारे में भी मत विभिन्नता पाई जाती है। इन विषय पर लोगों में काफी मतभेद है कि एक कर्मचारी को किन-किन गुणों में सुकन होना चाहिये। सेवा अभिलेखों (Service records) पर उच्च अधिकारियों की व्यक्तिनिष्ठ भावनाओं का प्रभाव पड़ता है।¹

कार्य-कुशलता मापों की पद्धति का उपयोगी बनाने के लिए मापक अधिकारियों का प्रशिक्षण तथा पर्यवेक्षण निम्नान्त आवश्यक है। मापक अधिकारियों को कर्मचारियों के गुणों का मूल्यांकन करने की कला में पूर्णरूप से प्रशिक्षित (Trained) किया जाना चाहिए। यदि कर्मचारी यह अनुभव करें कि कार्य-कुशलता मापों द्वारा उनके गुणों का मूल्यांकन ठीक नहीं हुआ है तो उन्हें भिन्न-सेवा आयोग के सम्मुख शरील करने का अधिकार भी दिया जाना चाहिये। सेवा-माप की पदोन्नति के लिए

1 "But a judgement ratings are subjective and not cured of the inevitable variability of human opinion by being spread out on a graphic rating scale or in an elaborate personality inventory"

अथवा किसी भी प्रकार के दण्ड के लिए एक स्वयंचालित मार्ग-दर्शक (Automatic guide) नहीं बना लेना चाहिये। इसका प्रयोग पदोन्नति के लिए एक यान्त्रिक निर्धारक (Mechanical determinant) के सहित नहीं किया जाना चाहिये। यदि कार्य-कुशलता अभिलेख को पूर्णतः कर्मचारी का माध्यम-नियामक बना दिया गया तो लोक-सेवा के लिए उसका परिणाम बड़ा हानिकारक होगा। कार्य कुशलता अभिलेखों के आधार पर, कर्मचारियों का ध्यान उनकी कमजोरियों की ओर तो आकर्षित किया जाना चाहिये, परन्तु इन अभिलेखों को पदोन्नति करने अथवा दण्ड (Punishment) देने का स्वयंचालित आधार नहीं बनाना चाहिये।

(३) विभागाध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय

(The Personal Judgment of the Head of the Department) :

पदोन्नति के सम्बन्ध में सबसे महत्वपूर्ण तत्व सम्बद्ध विभाग के उच्च पदाधिकारियों का व्यक्तिगत मत तथा निर्णय होता है और होना भी चाहिए। एक अधिकारी उस कर्मचारी के गुणों के बारे में धृष्टी प्रकार जानकारी प्राप्त कर सकता है जिन्होंने कि उसके साथ अनेक वर्षों तक काम किया है। व्यक्तिगत सम्पर्क पर आधारित निर्णय कर्मचारी के गुणों का अकन करने वाली अन्य किसी भी पद्धति से अधिक मूल्यवान होता है। परन्तु विभागाध्यक्ष के वैयक्तिक निर्णय की महत्ता तथा उपयोगिता तीन तत्वों पर निर्भर होगी—अर्थात् श्रेष्ठ निर्णय करने की क्षमता, विभाग में उसको कार्य करने के लिए मिलने वाली स्वतन्त्रता, और उसकी श्रेष्ठ भावना। उच्च अधिकारी की श्रेष्ठ भावना वैयक्तिक, राजनैतिक तथा विरोधी विचारों से प्रभावित हो जाती है। कर्मचारी पदोन्नति की इस प्रणाली (अर्थात् विभागाध्यक्ष के वैयक्तिक निर्णय पर आधारित पदोन्नति की प्रणाली) का इसलिये विरोध करते हैं क्योंकि उन्हें पदोन्नति में अन्याय तथा अप्रत्याचार का भय रहता है। उनका विचार है कि इस पद्धति में पदोन्नति में पक्षपात पर आधारित होती है। इसमें चापलूस, लुशामदी तथा हाँ में हाँ मिलाने वाले व्यक्ति को लाभ म रहते हैं। और स्वतन्त्र विचार वाले गुणवान व्यक्तियों को हानि उठानी पड़ती है।

विभागीय पदोन्नति मण्डलों (Departmental Promotion Boards) की स्थापना करके ऊपर बताए गये दोषों को दूर किया जा सकता है। ये मण्डल विभाग के प्रमुख कर्मचारियों व अधिकारियों को मिलाकर बनाए जाने चाहिये और ज्येष्ठता तथा सेवा अभिलेखों आदि के आधार पर इन्हें पदोन्नतियों की सिफारिशें करनी चाहिए। यदि कोई कर्मचारी यह समझता है कि पदोन्नति के सम्बन्ध में कोई बात गलत हुई है तो वह कर्मचारियों के समूह के द्वारा विभागाध्यक्ष अथवा पदोन्नति मण्डल से उसकी अपील कर सकता है। समूह की सामान्य कार्य-कुशलता की देखकर ही पदोन्नति मण्डलों की समर्थता एवं योग्यता का पता चलेगा। सन् १९२२ के ऑस्ट्रेलियन लोक-सेवा अधिनियम (Australian Public Service Act) में यह

व्यवस्था की गई थी कि सभी पदोन्नतियों को ग्रन्थायी रूप से ही राजपत्रित (Gazetted) किया जाना चाहिये और उन पदोन्नतियों का स्वीकृति (Confirmation) करने से पूर्व अधिकारियों को उनके विरुद्ध अपील करने की छूट होनी चाहिये। इन अपीलों पर लोक-सेवा मण्डल (Public Service Board) द्वारा विचार किया जाता है जोकि सूक्ष्म जांच पड़ताल करने के पश्चात् ही अपना निर्णय देता है।

इन सभी परीक्षाओं एवं जांचों की व्यवस्था इसलिए की जाती है जिससे कि पदोन्नति की एक सुदृढ़ एवं ठोस नीति का निर्माण किया जा सके। पदोन्नति नीति ही सफलता की कसौटी है—कर्मचारियों में पाया जाने वाला सामान्य सतोष, उच्च मनोबल (High morale) तथा सहयोग, सेवा तथा बर्तव्यनिष्ठा की भावना।

संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नतियां

(Promotions in the United States of America)

संयुक्त राज्य अमेरिका में, उच्च प्रशासकीय अधिकारी तथा विभागीय अध्यक्ष ज्येष्ठता (Seniority), परीक्षाओं तथा कार्यकुशलता अभिलेखों (Efficiency records) के आधार पर पदोन्नतियां करते हैं। यह देखा जाता है कि अमरीकियों में कार्य-कुशलता मापों का विस्तृत उपयोग किया है। परन्तु वे 'कार्य-कुशलता माप' की पद्धति से सतुष्ट नहीं हैं। हुवर आयोग (Hoover Commission) का विचार था कि कार्य-कुशलता माप की पद्धति अत्यधिक उलझनपूर्ण व जटिल है। आयोग ने कर्मचारियों को पुरस्कृत करने तथा दण्ड देने—इन दोनों के ही आधार के रूप में इसका उपयोग किये जाने की आलोचना की। आयोग ने कार्य-कुशलता माप (Efficiency rating) के स्थान पर 'योग्यता तथा सेवा अभिलेख माप' (Ability and service record ratings) का प्रस्ताव किया जो कि कार्य कुशलता माप का ही सुधरा रूप है। अमेरिका में सन् १९३८ के कार्यशक्ति आदेश (Executive order) के अन्तर्गत, सिविल सेवा आयोग द्वारा एक पदोन्नति योजना का निर्माण किया गया। इस योजना के अन्तर्गत, निम्नलिखित शर्तों के अधीन, पदोन्नति की प्रतियोगिता परीक्षाओं व उनकी कार्यविधियों (Procedures) के विचार तथा प्रवृद्ध का उत्तरदायित्व विभागों को ही सौंप दिया गया है -

(१) प्रतियोगिता को घोषणा, विस्तार तथा विज्ञप्ति (Notice), (२) परीक्षाओं की प्रकृति, और (३) बिना प्रतियोगिता वाली पदोन्नति की शर्तें। आयोग केवल सामान्य स्तरों का निर्धारण करता है और निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत उनकी बारीकियों (Details) से निबटन की समस्या विभागों पर ही छोड़ देता है। संयुक्त राज्य अमेरिका की डाक सेवा (Postal service) की पदोन्नति पद्धति निःसंदेह स्पर्धा करने योग्य है। वाशिंगटन में डाक विभाग के प्रमुख अधिकारियों तथा प्रथम, द्वितीय व तृतीय श्रेणी के पोस्टमास्टर्स को छोड़ कर सम्पूर्ण ५०,००० डाक कर्मचारियों ने लिपिकों (Clerks) अथवा डाक से जाने वाले हलकारों (Carriers) के रूप में सेवा में प्रवेश किया था। आवश्यक योग्यताओं वाले एक लिपिक अथवा

हलकारे को क्रमिक अवस्थाओं (Stages) द्वारा उम समय तक पदोन्नत किया जा सकता है जब तक कि वह किसी बड़े नगर का पोस्ट या रेलवे मेल का प्रादेशिक अधीक्षक (Divisional superintendent) न हो जाए अथवा अन्य कोई उत्तर-दायित्व का पद न प्राप्त कर ले । सन् १९४७ में एक व्यक्ति (Jesse M Donaldson) को पोस्ट मास्टर जनरल नियुक्त किया गया था, उसने सेवा की सबने नीचे की सीढ़ी से अपना कार्य करना प्रारम्भ किया था ।

इंग्लैंड में पदोन्नति की प्रणाली

(The System of Promotion in England)

इंग्लैंड में पर्यवेक्षक अधिकारियों द्वारा रखे जाने वाले वार्षिक विवरणों के आधार पर पदोन्नतियाँ की जाती हैं । प्रत्येक विभाग में पदोन्नति मण्डल बने होते हैं । इन मण्डलों में विभाग (Department) के प्रमुख अधिकारी एवं कर्मचारी होते हैं । पदोन्नति मण्डल वार्षिक विवरणों एवं अन्य उपलब्ध सूचनाओं पर सावधानी के साथ विचार करता है और उसके आधार पर वह पात्र अधिकारियों (Eligible officers) के गुणों का मूल्यांकन करता है । मण्डल पदोन्नति के लिए प्रस्तावित प्रत्याशियों का सर्वज्ञापन अथवा साक्षात्कार (Interview) भी कर सकता है । सेवा विवरणों (Service reports) के आधार पर वह विभागाध्यक्ष के सम्मुख प्रत्याशियों के नामों की सिफारिश करता है और फिर विभागाध्यक्ष अन्तिम आदेश जारी करता है । केवल श्रेष्ठता में ही पदोन्नतियों का निर्धारण नहीं किया जाता । किमी भी समन्तुष्ट अथवा पीडित कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह पदोन्नति मण्डल (Promotion Board) के निर्णय के विरुद्ध अपील कर सके । इस प्रकार इंग्लैंड में पदोन्नति किसी एक व्यक्ति की इच्छा अथवा उसके निर्णय पर नहीं होती, अपितु एक मण्डल पर निर्भर होती है और यहाँ तक कि मण्डल के निर्णय को भी अपील की जा सकती है ।

सन् १९२१ की पदोन्नति समिति (Committee on promotions) के प्रतिवेदन में विभागीय पदोन्नतियों (Departmental promotions) को जिन रीतियों की सिफारिश की गई थी वे ज्यों की त्यों भोच दी जाती हैं ।

“(१) यदि किसी विभाग का स्टाफ इतना बड़ा हो कि उसका अध्यक्ष विभाग के प्रत्येक सदस्य के गुणों से परिचित नहीं हो सकता, तो इस स्थिति में हमारे विचार से सामान्यतः आवश्यकता इस बात की होगी कि विभागाध्यक्ष द्वारा सिफारिश करने वाले एक निकाय (Body) अथवा निवाये के रूप में एक पदोन्नति मण्डल (Promotion Board) अथवा मण्डलों की स्थापना की जाय । और ऐसी किसी भी स्थिति में, जबकि विभागाध्यक्ष द्वारा ऐसे पदोन्नति मण्डल (अथवा मण्डलों) की स्थापना करना उस विभाग की परिस्थितियों की दृष्टि से अनुपयुक्त समझा जाय तो उपयुक्त व्हिटले निकाय (Whitley Body) को उस मामले पर पूर्ण वाद-विवाद करने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए । १०० प्रतिशत वार्षिक से अधिक वेतन

वाले स्थानों की पदोन्नतियाँ उस निवास के कार्यक्षेत्र की परिधि में बाहर सम्भवी जानी चाहिए जिसकी हमने सिफारिश की है।

(२) एक विभागीय पदोन्नति मण्डल में साधारणतया मुख्य स्थापना अधिकारी (Principal Establishment Officer) अथवा उसका सहायक, उस उप-विभाग का आधार प्रमुख जिसमें कि स्थान रिक्त हुआ है, तथा विभागाध्यक्ष द्वारा अनुभव व सेवा पर मनोनीत किये गये एक अथवा एक से अधिक विभागीय अधिकारी होने चाहिए।

(३) मण्डल ऐसी किसी भी जानकारी व गवाही की माँग कर सकेगा जिसमें कि उसे अपने कार्य में सहायता मिले।

(४) किसी भी ऐसी सूचना पर, जोकि स्टाफ के अधिकार में हो, अथवा ऐसे किसी भी आवेदन या प्रतिनिधित्व पर, जिसे कि स्टाफ प्रस्तुत करना चाहे, उचित ध्यान देन की दृष्टि में पदोन्नति मण्डल को एक, अथवा विशेष मामलों में एक से अधिक ऐसे प्रतिनिधि की गवाही लेनी चाहिए जिसका नाम निर्देशन (Nomination) इसी कार्य के लिए विभागीय ह्यूटले परिपत्र के स्टाफ पक्ष की ओर से अथवा जिला या कार्यालय समिति के स्टाफ पक्ष की ओर से, किसी विशिष्ट मामले में जो भी उपयुक्त रहे किया गया हो। पदोन्नति मण्डल का यह कर्तव्य होना चाहिये कि स्टाफ के ऐसे प्रतिनिधि अथवा प्रतिनिधियों को इस बात का पूर्ण अवसर प्रदान किया जाए कि वह ऐसी कोई भी सूचना दे सके जोकि स्टाफ के अधिकार में हो अथवा पदोन्नति मण्डल के सम्मुख उस मामले से सम्बन्धित किसी भी प्रकार का आवेदन या प्रतिनिधित्व कर सकें, और पदोन्नति मण्डल द्वारा ऐसी किसी भी सूचना अथवा प्रतिनिधित्व पर पूर्ण ध्यान दिया जाना चाहिए। यह धारणा की जाती है कि पदोन्नति मण्डल स्टाफ पक्ष के प्रतिनिधि को फिर से भी बुला सकेगा, यदि मण्डल यह समझता है कि अपने निर्णय पर पहुँचने से पूर्व उस उस पक्ष की ओर गवाही सुनने की आवश्यकता है।

(५) पदोन्नति मण्डल की सिफारिशें लिखित रूप में ही होनी चाहिये।

(६) भिन्न भिन्न विभागों की परिस्थितियों के अनुसार पदोन्नति करने की कौन सी पद्धति को अपनाया जाए—यह एक ऐसा मामला है जिसे निपटाने का कार्य विभागों पर ही छोड़ दिया जाना चाहिये, परन्तु विभाग जिस पद्धति को भी अपनाये उसको विभाग में सेवा करने वाले सभी व्यक्तियों की जानकारी के लिए स्पष्ट रूप से लिखित सरकारी कागजात के रूप में रखा जाना चाहिये।

(७) जिस विभाग में पदोन्नति मण्डल की स्थापना न की जाये उसमें स्टाफ का प्रतिनिधित्व (Representation) करने अथवा वह सूचना प्रदान करने के, जोकि उसके अधिकार में हो, समान अवसर दिये जान चाहिये।

(८) हम यह स्वीकार करते हैं कि कुछ अपवादभूत मामले (Exceptional cases) में, जिनमें कि लोक-हित की दृष्टि से ऐसा करना आवश्यक हो, विभागाध्यक्ष

को यह शक्ति प्राप्त होनी चाहिये कि वह सामान्य कार्यविधि का पालन किये बिना ही कोई पदोन्नति कर सके ।

(६) विभागीय व्हिटले परिषदों (Department Whiteley Councils) के आदर्श संविधान (Constitution) में व्यवस्था दी गई है कि "यह बात परिषद् की सामर्थ्य के अन्तर्गत होगी कि वह ऐसी किसी भी पदोन्नति के सम्बन्ध में विचार कर सके जिसके बारे में कि स्टाफ पक्ष की ओर से यह आवेदन किया गया हो कि इसमें राष्ट्रीय परिषद् (National Council) द्वारा स्वीकृत अथवा अनुमोदित पदोन्नति के सिद्धान्तों का उल्लंघन किया गया है ।" इसके साथ ही साथ हम यह सिफारिश करते हैं कि किसी भी अधिकार अथवा अधिकारियों को यह छूट होनी चाहिये कि वे ऐसी किसी भी पदोन्नति के सम्बन्ध में विभागाध्यक्ष के सम्मुख आवेदन कर सकें जिसका कि उन पर प्रभाव पड़ता हो । ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व (Representation) पदोन्नति की घोषणा होने के पश्चात् एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत दिये जागे चाहियें । ऐसी अवधि का निर्धारण विभागीय आधार पर किया जाना चाहिये । इस प्रकार के आवेदनों अथवा प्रतिनिधित्वों पर विभागाध्यक्ष द्वारा विचार किया जाना चाहिये जो मामले को (क) असेसर्स (Assessors) की सहायता से अथवा उनके बिना स्वयं ही निपटायेगा, (ख) फिर से सुनवाई के लिये मामले को पदोन्नति मण्डल को सौंप देगा, अथवा (ग) विचार के लिये अन्य किसी परामर्शदात्री निकाय (Advisory Body) के पास भेज देगा ।

जहाँ ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व नये प्रमाण (New evidence) प्रस्तुत करने पर आधारित हो वहाँ सामान्य कार्यविधि यह होगी कि मामला पदोन्नति मण्डल को सौंप दिया जायेगा । भिन्न-भिन्न मामलों में परिस्थितियों के अनुसार इनमें से एक विकल्प (Alternative) अन्य विकल्पों से अधिक उपयुक्त हो सकता है ।

(१०) पदोन्नति मण्डल को ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व पर विचार करने वाले निकाय (Body) के प्रतिवेदन (Report) पर उस समय विशेष रूप से ध्यान देना चाहिये जबकि वह उस जैसे ही किसी अन्य रिक्त-स्थान (Vacancy) पर पदोन्नति की सिफारिश करे । उन स्थितियों में जब कि पदोन्नतियाँ सप्पूहों (Batches) में की जाएँ, कुछ रिक्त स्थानों को उस समय तक नहीं भरा जाना चाहिये जब तक कि आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व करने की अवधि वर्तमान रहे ।

(११) ऐसे आवेदन करने वाले अधिकारी को इस बात की याज्ञा भिननी चाहिये कि वह उपयुक्त व्हिटले निकाय का स्टाफ पक्ष (Staff side) के एक प्रतिनिधि को अथवा स्टाफ के अन्य किसी सदस्य को अपने साथ ले सके । उसकी अपनी ही प्रार्थना पर प्रतिनिधित्व करने के लिये उपस्थित होने की स्थिति में उसे अपने पास से ही व्यय करना चाहिये ।

(१२) जो भी नियुक्तियाँ की जाएं उन सभी के सम्बन्ध में सम्बन्धित सम्-
चारी-वर्ग को पीछे सूचना दी जानी चाहिये।^१

भारत में पदोन्नति की प्रणाली

(The system of Promotion in India)

(१) भारत में पदोन्नति के अवसर

(Promotion Opportunities in India) :

भारत में, कुछ घषवादी (Exceptions) को छोड़कर, विभिन्न सेवाओं में रिक्त होने वाले स्थानों की एक निश्चित संख्या उन व्यक्तियों की पदोन्नति द्वारा भरी जाती है जो कि निम्न पदक्रम (Grade) घषवा निम्न सेवा के पहले से ही काम कर रहे होते हैं। इस संस्था का अनुपात सेवाओं की विभिन्न श्रेणियों से भिन्न-भिन्न होता है। नीचे हम सिविल-सेवा की विभिन्न श्रेणियों से भरे जाने वाले पदों के अनुपात की मोटी रूपरेखा प्रस्तुत करते हैं।

प्रथम श्रेणी (Class I) में लगभग २५ प्रतिशत पद उन व्यक्तियों द्वारा भरे जाते हैं जिनकी इस श्रेणी में सीधी भर्ती की जाती है और दोष स्थान पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। पदोन्नति से भरे जाने वाले पदों का टोक-डीक अनुपात सेवा में भिन्न-भिन्न होता है। भारतीय विदेश सेवा (Indian Foreign Service) की 'ए' शाखा में यह अनुपात निम्नतम है जहाँ कि उच्च रतन्यों वाले पदों के केवल १० प्रतिशत स्थान 'बी' शाखा वाले अधिकारियों के लिये खुले हैं, केन्द्रीय सचिवालय (Central secretariat) तथा अन्य एक दो सेवाओं में यह अनुपात उच्चतम है जहाँ कि प्रथम श्रेणी के स्तर पर सीधी भर्ती (Direct recruitment) होती ही नहीं। ०५ प्रतिशत से लेकर ३३½ प्रतिशत तक पदों की घषवा एक वर्ष में उत्पन्न होने वाले रिक्त स्थानों की पूर्ति पदोन्नति द्वारा होता एक सामान्य बात है।

द्वितीय श्रेणी की (राजपत्रित) सेवाओं एवं पदों में सीधी भर्ती अपेक्षाकृत कम ही होती है। इस श्रेणी में लगभग ६४ प्रतिशत पदों की भर्ती तृतीय श्रेणी के स्टाफ के लिये सुरक्षित रहती है। इस श्रेणी में सीधी भर्तों तो साधारणतया वैज्ञानिक (Scientific), चिकित्सा (Medical) तथा कुछ कम मात्रा में, इंजीनियरिंग सेवाओं तक ही सीमित रहती है, द्वितीय श्रेणी की विभिन्न राजपत्रित सचिवालय सेवाओं (Gazetted Secretariat Services) में १० प्रतिशत रिक्त स्थानों की पूर्ति भी सीधी भर्ती द्वारा ही की जाती है। अन्य सेवाओं में अधिकतर भर्ती पदोन्नति द्वारा ही की जाती है।

तथापि, द्वितीय श्रेणी के ७८ प्रतिशत अराजपत्रित (Non-gazetted) पदों के लिये सीधी भर्ती की जाती है। ऐम पद अधिकांशतः केन्द्रीय सचिवालय (Central Secretariat) में (सहायक तथा आनुनिषिक) और वैज्ञानिक संस्थानों (Scientific establishments) में हैं।

द्वितीय श्रेणी की अपेक्षा तृतीय श्रेणी (Class III) के स्टाफ की भर्ती में श्रेणी के अन्तर्गत ही पदोन्नतियों का सामान्यतः अधिक महत्व है। द्वितीय श्रेणी में केवल जहाँ कुल लगभग २०,००० पद हैं, तृतीय श्रेणी से लगभग ५.५३ लाख कर्मचारी हैं जोकि अधिकांश सेवाओं में दो अथवा दो से अधिक पद-क्रमों (Grades) में विभाजित हैं, इनमें उच्चतर पद क्रमों के स्थान अधिकांशतः पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। तृतीय श्रेणी में लगभग ४७,००० पदों (अधिकतर पोस्टमैन तथा लाइनमैन) को छोड़कर, जोकि चतुर्थ श्रेणी के आदर्श वेतन-क्रमों (Typical class IV scales) में हैं, तृतीय श्रेणी की अधिकांश सीधी भर्ती रु० ६०-१३०, रु० ६०-१५०, और रु० ६०-१७० के वेतन-क्रमों में होती है। इन तीनों वेतनक्रमों में पदों की कुल संख्या लगभग २३७ लाख है। इस स्तर से ऊपर कुल सीधी भर्ती लगभग ७०,००० पदों के लिये की जाती है। इनमें से लगभग २६,००० पद उच्च समाग लिपिकों (Upper Division Clerks) के हैं जिसमें कि सीधी भर्ती नहीं होती। लगभग १०,००० पद वैज्ञानिक तथा इंजीनियरिंग सेवाओं में हैं। तृतीय श्रेणी में उच्च वेतनक्रम के अन्य सभी स्थान पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं।

रेलवे में तृतीय श्रेणी स्टाफ के पद-क्रम की अपनी एक पृथक् विशेषता है। रेलवे की तृतीय श्रेणी की अधिकांश सेवाओं में ५ से लेकर ७ तक पद-क्रम (Grades) हैं और प्रत्येक पद-क्रम में पदों का बंटवारा (Allocation) सेवा के पदों की कुल संख्या के एक निर्धारित प्रतिशत के रूप में किया जाता है। यह बंटवारा भिन्न भिन्न पद-क्रमों में पदों से सम्बद्ध उत्तरदायित्व की मात्रा को प्रकट करता है परन्तु यह बंटवारा इस दृष्टि से भी किया गया है कि जिसमें सम्बन्धित स्टाफ को 'पदोन्नति के उपयुक्त एवं न्यायपूर्ण अवसर' प्राप्त हो सकें।

चतुर्थ श्रेणी (Class IV) के कर्मचारियों की तृतीय श्रेणी की बहुत कम पदोन्नति की जाती है। रेलवे तथा डाक व तार विभागों को छोड़कर, अन्य विभागों (Departments) में, चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों की घणती श्रेणी में की नियमित पदोन्नति की सामान्यतः कोई व्यवस्था नहीं है। इन कर्मचारियों में से उनको, जोकि शैक्षणिक दृष्टि से अथवा अन्य प्रकार से योग्यता प्राप्त होते हैं, आपु सम्बन्धी कुछ छूट दे दी जाती है जिससे कि वे बाहर के प्रत्याशियों (Candidates) के साथ प्रति-योगिता में बैठ सकें। तथापि ऊपर बताये गये दोनों विभागों में, चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के लिये पदोन्नति के नियमित मार्ग हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि डाक व तार विभाग में तृतीय श्रेणी के लगभग ४० प्रतिशत पद पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं, परन्तु यहाँ यह स्मरण रखना आवश्यक है कि पोस्टमैन तथा लाइनमैन जिनकी कुल संख्या लगभग ४५,००० है, तृतीय श्रेणी में ही है यद्यपि उनका वेतनक्रम केवल रु० ३५.५० होता है। इसी प्रकार से रेलवे के सभी विभागों में तृतीय श्रेणी के निम्नतम पद-क्रम के कम से कम १० प्रतिशत पद चतुर्थ श्रेणी के उपयुक्त कर्मचारियों की पदोन्नति के द्वारा भरे जाने आवश्यक होते हैं, कुछ विभागों

में यह अनुमान भरोसा दृत ऊँचा है। रेलवे में अनेक मामलों में पदोन्नति के इन निर्धारित पदों (Quotas) में अभी हाल में ही कृद्धि की है।

जहाँ तक अनुसंधानों के अन्तर्गत पदोन्नति के अवसरों का प्रश्न है, उपलब्ध सर्वोत्तम अनुमानों में यह प्रकट होता है कि स. ३०-३-३५ के निम्नतम वेतनक्रम के लगभग ५,२४,००० नवम्बरी पदोन्नति के कुल लगभग एक लाख पदों के पाने की आशा कर सकते हैं। इन अनुमान में उन परिवर्तनों का ध्यान नहीं रखा गया है जोकि अभी हाल में ही किये गये हैं।

(२) पदोन्नति की रीतियाँ तथा सिद्धान्त (Methods and Principles of Promotion) *

संविधान (Constitution) में यह व्यवस्था है कि एक सेवा से दूसरी सेवा में पदोन्नतियाँ करने तथा ऐसी पदोन्नतियों के लिये प्रत्याशियों की उपयुक्तता (Suitability) के सम्बन्ध में, अपनाये जाने वाले सिद्धान्तों के विषय में सर्वोच्च लोक सेवा आयोग (U. P. S. C.) में परामर्श लिया जायेगा। तथापि, व्यवहार में, जब तक कि सम्बन्धित अर्हता-नियमों के विपरीत कोई विशेष उपबन्ध (Special provision) न हो, संविधान के अनुच्छेद ३२० के खण्ड (३) के अन्तर्गत बनाये गये विनियमों के द्वारा तृतीय और अनुसंधान के अन्दर तथा इनमें से ऊपर की जाने वाली पदोन्नतियों को आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर कर दिया गया है। विभिन्न विभागों ने पदोन्नति के नियम बना लिए हैं अथवा अपनी अधीनस्थ सेवाओं के लिये आदेश जारी कर दिए हैं। विभिन्न विभागों ने पदोन्नति के जो नियम निर्धारण किये हैं उनमें परस्पर काफी अन्तर पाया जाता है। वे सामान्यतः निम्न प्रकार से पदोन्नतियाँ करते हैं —

(क) योग्यता (Merit) के आधार पर पदोन्नति, या (ख) योग्यता व ज्येष्ठता (Merit cum seniority) अथवा ज्येष्ठता व योग्यता (Seniority cum merit) के आधार पर पदोन्नति, (ग) ज्येष्ठता के आधार पर पदोन्नति, वस्तुतः कि ज्येष्ठ अधिकारी का प्रयोग घोषित न कर दिया गया हो।

सम्पूर्ण रूप में निवृत्ति-सेवा के लिए, पदोन्नतियाँ करने में अनुसरण किये जान जाने सिद्धान्तों के सम्बन्ध में केवल वे ही आज्ञायें (Orders) लागू होती हैं जोकि स्वराष्ट्र मन्त्रालय द्वारा मई १९५७ में जारी की गई थीं। परन्तु वे आज्ञायें केवल चुनाव-पदों^१ (Selection grades) के ही सम्बन्ध में हैं। उन आज्ञाओं के अनुसार

(१) चुनाव-पदों तथा चुनाव-पदक्रमों (Selection grades) के लिये नियुक्तियाँ योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए, ऐसा करते समय ज्येष्ठता का ध्यान कबन निम्न सीमा तक ही रखा जाना चाहिए।

१ "Selection posts" are those which a Ministry declares to be so. This means that the Ministry may classify their posts into "Selection Posts" and others, according to their judgment.

(२) विभागीय पदोन्नति समिति (Departmental Promotion Committee) अथवा चुनाव करने वाली सत्ता (Selecting authority) को सर्वप्रथम चयन-क्षेत्र (Field of choice) का निश्चय करना चाहिए, अर्थात् पदोन्नति की प्रतीक्षा करने वाले ऐसे पात्र एकाधिकारियों (Eligible officers) की सूची जिनको कि "चुनाव-सूची" (Select list) में सम्मिलित किया जा सके, तथापि शर्त यह है कि प्रमादधारण योग्यता वाला एक अधिकारी यदि सामान्य चयन-क्षेत्र की परिधि से बाहर भी हो, तो भी उसे पात्र अधिकारियों की सूची में सम्मिलित कर लिया जाए।

(टिप्पणी—जहाँ भी सम्भव हो सके, चयन-क्षेत्र का विस्तार उन रिक्त स्थानों (Vacancies) की सूची के पात्र या छ गुने तक होना चाहिए जितने स्थान एक वर्ष की अवधि में रिक्त होने की धारा हो।)

(३) ऐसे अधिकारियों में उन व्यक्तियों को छोड़ दिया जाना चाहिए जिन्हें कि पदोन्नति के लिए अनुपयुक्त समझा जाए।

(४) सेवा अधिकारियों को उस योग्यता के आधार पर, जोकि उनके अपने-अपने सेवा अभिलेखों (Service records) द्वारा निश्चित की जाए, 'उत्कृष्ट' (Outstanding), 'बहुत धेष्ठ' (Very good), 'धेष्ठ' (Good) के रूप में वर्गीकृत कर लिया जाना चाहिए। फिर अधिकारियों के नाम इन तीन वर्गों अथवा श्रेणियों के क्रम में रख कर "चुनाव सूची" तैयार कर लेनी चाहिए और ऐसा करते समय प्रत्येक श्रेणी के अन्तर्गत जितने भी अधिकारियों के नाम हों उनमें परस्पर ज्येष्ठता का ध्यान रखा जाना चाहिए।

(५) पदोन्नति का सामान्यतया "चुनाव सूची" में से उस क्रम के अनुसार की जानी चाहिये जिस क्रम में अन्तिम रूप से नाम व्यवस्थित किए भये हों।

(६) निश्चित अवधियों के पश्चात् "चुनाव सूची" का पुनरावलोकन किया जाना चाहिए। सूची से उन अधिकारियों के नाम हटा दिए जाने चाहिये जोकि (स्थानीय अथवा अस्थायी आधार को छोड़कर अन्य प्रकार से) पहले ही पदोन्नति कर दिये गये हों और उस पद पर अब भी बराबर कार्य कर रहे हों। बाद की अवधि के लिए, इन सेवा नामों को तथा उन नामों को, जिन्हें कि अब चयन-क्षेत्र में सम्मिलित किया जायें, "चुनाव-सूची" (Select list) के लिए विचारार्थ लिया जाना चाहिए।

जहाँ तक कि (चुनाव पदों के अतिरिक्त) अन्य पदों का सम्बन्ध है, इसके विषय में विभिन्न विभाग अपने-अपने निजी नियमों का अनुसरण करते हैं और जैसा कि कहा जा चुका है वे नियम विभिन्नता रखते हैं। किन्तु मुख्य रूप से यह कहा जा सकता है कि ये नियम उच्चतर तथा मध्यम स्तर के पदों के लिए तो योग्यता (Merit) पर जोर देते हैं और निम्न स्तर के पदों के लिए 'ज्येष्ठता व उपयुक्तता' (Seniority cum fitness) पर। कुछ स्थितियों में, उच्चतर तथा मध्यम स्तर के पदों के लिए भी 'योग्यता व ज्येष्ठता' अथवा 'ज्येष्ठता व योग्यता' के सिद्धान्त का

अनुसरण किया जाता है। तथापि, इन सिद्धान्तों के वास्तविक अनुसरण के सम्बन्ध में विभागों अथवा सेवाओं के बीच एकरूपता (Uniformity) नहीं पाई जाती। कुछ समय पूर्व स्वराष्ट्र मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) में एक अध्ययन किया गया था जिससे यह प्रकट हुआ कि वहाँ भी जहाँ कि पदोन्नति के सिद्धान्त एक से थे, उनको समान रूप से क्रियान्वित नहीं किया गया। कुछ मामलों में, जहाँ कि निर्धारित सिद्धान्त योग्यता पर ही सम्पूर्ण जोर देता था, व्यवहार में ज्येष्ठता को ही अधिक महत्व प्रदान किया गया। इस तथ्य की पुष्टि सचीव लोक सेवा आयोग के एक भूतपूर्व अध्यक्ष ने भी की थी जिन्होंने कि वेतन आयोग (Pay commission) के समक्ष मौखिक गवाही देते हुए कहा कि जबकि काफी समय पूर्व में प्रचलित सिद्धान्त यह था कि पदोन्नति योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए, किन्तु “इस ठोस सिद्धान्त का सम्मान इसका अनुसरण करने की अपेक्षा इसको भग्न करने के रूप में अधिक किया जाता है।”

पदोन्नतियाँ करने में साधारणतः निम्नलिखित रीतियों में से किसी एक का उपयोग किया जाता है। अभिलेख (Record) के आधार पर उपयुक्तता (Suitability) का निर्धारण करके, प्रतियोगिता परीक्षा के परिणाम के आधार पर चुनाव करके, और समर्पता परीक्षाओं (Competence tests) का उपयोग करके। अन्तिम रीति का उपयोग मुख्यतः औद्योगिक कर्मचारियों के मामलों में किया जाता है, जिन की कि उच्चतर पद क्रमों में उन्नति के लिये उपयुक्तता की जाच समुचित व्यापारिक परीक्षाओं द्वारा की जाती है।

केन्द्रीय सचिवालय सेवा के तृतीय पद क्रम (Grade III) में एक निश्चित अनुपात में पदों के भरने के अतिरिक्त, प्रतियोगिता परीक्षा की रीति का अधिक उपयोग नहीं किया जाता। इस प्रकार प्रथम रीति (Method) ही ऐसी है जिसका सबसे अधिक व्यापक रूप से उपयोग किया जाता है। नियमानुसार, कर्मचारी की उपयुक्तता का निश्चय किसी एक व्यक्ति द्वारा नहीं किया जाता, अपितु विभागीय पदोन्नति समिति द्वारा किया जाता है। प्रत्येक विभाग ने, अपनी-अपनी आवश्यकताओं के अनुसार एक या एक से अधिक ऐसी समितियों की स्थापना कर ली है। जो समितियाँ पदोन्नति के ऐसे मामलों से सम्बन्धित होती हैं जिनमें कि आयोग के परामर्श की आवश्यकता होती है, उनकी बैठकों की अध्यक्षता सचीव लोक सेवा आयोग का एक सदस्य करता है।

विभागीय नियम (Departmental rules) उच्चतर तथा मध्यम स्तर के पदों में लिये तो अधिकांशतः योग्यता पर जोर देते हैं और निम्नतर स्तरों के पदों के लिये ‘ज्येष्ठता व उपयुक्तता’ (Seniority cum fitness) पर। पदोन्नति के सिद्धान्तों के सम्बन्ध में विभागों अथवा सेवाओं के बीच कोई एकरूपता नहीं पाई जाती। निर्धारित सिद्धान्त यद्यपि योग्यता (Merit) पर अधिक जोर देता है किन्तु भारत में ज्येष्ठता को ही अधिक महत्व प्रदान किया जाता है। सचीव लोक-सेवा

आयोग के भूतपूर्व अध्यक्ष ने केन्द्रीय वेतन आयोग के समक्ष गवाही देते समय यह कहा कि जबकि काफी समय पूर्व से प्रचलित सिद्धान्त यह था कि पदोन्नति योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए, किन्तु “इस ठोस सिद्धान्त का सम्मान इसका अनुसरण करने की अपेक्षा इसको भग करने के रूप में अधिक किया जाता है।”¹

पदोन्नतियों के सम्बन्ध में वेतन आयोग की सिफारिशें

(Recommendations of the Pay Commission Concerning Promotions)

भारत में पदोन्नतियों के सम्बन्ध में वेतन आयोग ने अत्यन्त महत्वपूर्ण सिफारिशों की। ये सिफारिशें निम्नलिखित हैं

(१) उच्चतर स्तरों (Higher levels) पर पदोन्नतियाँ करने के सिद्धान्त के रूप में योग्यता को ही आधार बनाए रखना चाहिए और निम्न स्तरों के पदा के लिए ‘ज्येष्ठता व उपयुक्तता’ का सिद्धान्त ठीक है।²

(२) ऐसे पद-क्रमों (Grades) में, जिसमें कि विशिष्टीकृत ज्ञान (Specialised knowledge) की आवश्यकता होती है, पदोन्नतियाँ करने के लिए ऐसी योग्यता-प्राप्ति परीक्षाएँ (Qualifying examinations) लाभदायक हो सकती हैं जिनमें कि कर्मचारियों की कार्य करने की (शैक्षणिक नहीं) क्षमता की जाच हो सके। परन्तु इस प्रपवाद को छोड़कर, परीक्षाओं का उपयोग पदोन्नति के लिए चयन करने की एक सामान्य रीति के रूप में नहीं किया जाना चाहिए।³

(३) पदोन्नति की एक ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए जिनमें कि एक विशिष्ट सीमित प्रतिपोगिता परीक्षा के द्वारा द्वितीय श्रेणी (Class II) तथा तृतीय श्रेणी (Class III) की सेवाओं के युवा पदाधिकारियों को प्रथम श्रेणी प्रमदा श्रेणी की उन सेवाओं में प्रवेश का एक अतिरिक्त अवसर मिल सके जिनमें कि द्वितीय प्रतिपोगिता परीक्षा (Competitive examination) के द्वारा सीधी भर्ती (Direct recruitment) की जाती है।⁴

(४) वह पार्श्व जिनमें कि गोपनीय विवरण (Confidential reports) रखे जायें, कर्मचारियों के विशिष्ट-वर्ग के कार्य की प्रकृति से सम्बन्धित होना चाहिये परन्तु अन्य प्रकार से उसमें यथासम्भव एकरूपता होनी चाहिए और उसका प्रतिकल्प (Design) इस प्रकार का होना चाहिए कि जिससे अनेक विशिष्ट शीर्षकों (Headings) के अन्तर्गत, जिसमें कि ऊँचे उत्तरदायित्वों को निवाहने की कर्मचारियों की क्षमता तथा साथ ही साथ उनके सामान्य गुण भी सम्मिलित हैं, उनकी योग्यता का निर्धारण किया जा सके।⁵

1 Commission of Enquiry on Emoluments and conditions of service of Central Government Employees 1957-59, Report, Government of India, p. 503

2 Ibid Para, 15, Chap. XLV

3 Ibid Para, 17.

4 Ibid Para, 19.

5 Ibid Para, 23

(५) कर्मचारियों का सामान्य कोटिवरण (General grading) प्रथम प्रतिवेदन अधिकारी (First reporting officer) द्वारा नहीं किया जाना चाहिए ; ऐसा कोटिवरण उच्च स्तर पर किया जाना चाहिए, और अप्रिमरान्यतः (Preferably) ऐसी स्तर पर जहाँ पर कि सम्पूर्ण डाचा पदोन्नति आदि के मामलों से ही व्यवहार करता हो ।¹

(६) गोपनीय विवरण जैसे ही प्राप्त हो, प्रत्येक उच्चतर स्तर पर उसका सूत्रम परीक्षण किया जाना चाहिए जिससे कि इस विषय में निश्चित हुआ जा सके कि वे विवरण सम्बन्धित अनुदेशों (Instructions) के अनुसार ही तैयार किये गये हैं, और जहाँ भी आवश्यक हो उनको सन्तुष्टि के लिए वापिस लौटा दिया जाना चाहिए ।²

(७) किसी उपचार-योग्य तथा उपचार के योग्य दोष की ज्यों की त्यों सूचना कर्मचारी को दी जानी चाहिए जब तक कि वह प्रस्ताव ही न किया गया हो कि उस दोष को कर्मचारी की चरित्र-पुस्तिका (Character-roll) में दर्ज न किया जाए ।³

(८) तत्काल उच्च अधिकारी (Immediate superior) द्वारा गोपनीय विवरण लिखने की वर्तमान व्यवस्था जारी रखी जाए परन्तु उससे ऊपर के उच्च अधिकारी को प्रतिवेदन अधिकारी (Reporting officer) की टिप्पणियों पर धन्या ठोस व स्वतन्त्र निर्णय देना चाहिए और अपनी स्वीकृति अथवा अस्वीकृति की स्पष्ट रूप से व्याख्या करनी चाहिए और विशेष रूप से ऐसी टिप्पणियों के सम्बन्ध से जबकि वे प्रतिकूल हो ।⁴

(Efficiency Rating Form (U S A)

संयुक्त राज्य अमेरिका की सिविल-सेवा में काम आने वाले कार्यकुशलता मापक प्रतिवेदन के कार्य का नमूना एवं उसका सम्बन्धित विवरण ज्यों का त्यों आगे दिया जा रहा है ।

1 Ibid Para, 23

2 Ibid para, 24

3 Ibid para, 24

4 Ibid Para, 23

Interpretation of Efficiency Rating :

Your efficiency rating is an official record of the way you are doing the work of your job

Excellent (E) means the performance in every important phase of the work was outstanding and there was no weakness in performance in any respect

Very Good (V G) means that performance in at least half of the important phases of the work was outstanding and there was no weakness in performance in any respect

Good (G) means that performance met requirements from an over-all point of view

Fair (F) means that performance did not equit measure up to requirements from an over-all point of view

Unsatisfactory (U) means that performance in a majority of important phases of the work did not meet job requirements

Inspection :

You are entitled to inspect the final ratings (not the rating forms) of all employees in your office or station

Significance of Efficiency Rating :

An efficiency rating of "Good", "Very Good", or "Excellent" is necessary in order to receive a, periodic within-grade salary advancement

An efficiency rating of "Fair" requires a one step salary reduction if an employee's pay rate is above the middle rate for his grade (the fourth step in six-rate grades) An efficiency rating of "Unsatisfactory" requires that the employee be dismissed or reassigned to other work in which he could be reasonably expected to render satisfactory service

Efficiency ratings are a factor in determining the order in which employees are affected by reduction in force

Appeals

If you believe your rating is wrong you should first discuss it with your supervisor or personnel officer You have the right, if your position is subject to the Classification Act, to appeal your rating within certain time limits to a board of review established for your agency Appeals or requests for additional information concerning appeals should be addressed to the Chairman, Board of Review, care of Civil Service Commission, Washington 25 D C

Appendix A REPORT OF EFFICIENCY RATING

Standard Form No 51
August 1946

U S CIVIL SERVICE COMMISSION

Administrative Unofficial
Official

Regular () Special ()
Probational ()

Based on Performance during period from _____ to _____
(Title of position service and grade)

As of _____
(Name of employee)

(Organisation—Indicate bureau division section unit field station)

Check One

Administrative,
supervisory, or
planning
All others

1 Study the instructions in the Rating Official's Guide C S C Form No 3823 A
2 Underline the elements which are especially important in the position
3 Rate on element pertinent to the position
(a) Do not rate on element in italics except for employees in administrative
supervisory or planning position
(b) Rate administrative supervisory and planning functions on element in
italics

On Line Below
Mark Employee

✓ if adequate
- if weak
+ if outstanding

- 21 Effectiveness in planning broad programme
- 22 Effectiveness in adapting the work programme to
broader or related programmes
- 23 Effectiveness in devising procedures
- 24 Effectiveness in laying out work and establishing standard
to performance for subordinates
- 25 Effectiveness in directing, reviewing and checking the work
of subordinates
- 26 Effectiveness in instructing, training and developing
subordinates in the work

- 1 Maintenance of equipment tools instruments
- 2 Mechanical skill
- 3 Skill in the application of techniques and procedures
- 4 Presentability of work (appropriateness of arrangement
and appearance of work)
- 5 Attention to broad phases of assignment
- 6 Attention to pertinent detail
- 7 Accuracy of operations
- 8 Accuracy of final results
- 9 Accuracy of judgment or decisions

10 Effectiveness in presenting ideas or facts
 11 Industry
 12 Rate of progress on or completion of assignments
 13 Amount of acceptable work produced (its mark based on production records?)
 (Yes or no)
 14 Ability to organize his work
 15 Effectiveness in meeting and dealing with others
 16 Co-operativeness
 17 Initiative
 18 Resourcefulness
 19 Dependability
 20 Physical fitness for the work

27 Effectiveness in promoting high working material
 28 Effectiveness in determining space personnel and equipment needs
 29 Effectiveness in setting and obtaining adherence to time limits and deadlines
 30 Ability to make decisions
 31 Effectiveness in delegating clearly defined authority to act

STANDARDS
 Deviations must be explained on reverse side of this form

Plus marks on all underlined elements, and check marks or better on all other elements rated
 Check marks or better on all elements rated, and plus marks on at least half of the underlined elements
 Check mark or better on a majority of underlined elements and all weak performance overcompensated by outstanding performance
 Check marks or better on a majority of underlined elements and all weak performance not overcompensated by outstanding performance
 Minus marks on at least half of the underlined elements

Adjective Rating
 Adjective Rating

Rated by
 Reviewed by
 Rating approved by efficiency rating committee

(Signature of rating official)
 (Signature of reviewing official)
 (Date)

(Title)
 (Title)
 Report to employee

(Date)
 (Date)
 (Adjective rating)

Rating
 Official

STATE ANY OTHER ELEMENTS CONSIDERED

अनुशासन, पदावनति, पदच्युति और सेवा-निवृत्ति

(Discipline, Demotion, Dismissal And Retirement)

कर्मचारियों के आचरण (Conduct) का नियंत्रण करने के लिए प्रत्येक संगठन की अपनी विधियाँ (Laws) नियम (Rules) तथा विनियम (Regulations) होते हैं। कर्मचारी अपने-आप इन नियमों का उल्लंघन करते हैं। अतः उनके विरुद्ध कार्यवाही की जाती है। कर्मचारियों द्वारा विनियमित परिस्थितियों में अनुशासन भंग किया जाता है वे निम्न प्रकार हैं —

(१) कर्मियों के प्रति समावधानी—दीर्घमूर्खता (Tardiness) घातस्थ, लापरवाही, मर्यादा की मोड़-फोड़ अथवा हाथि आदि, (२) अक्षमता (Inefficiency), (३) अवज्ञा (Insubordination), नियमों अथवा विनियमों का उल्लंघन, राजद्रोह, (४) मद्रिापन, (५) अनैतिकता, (६) निष्ठा का अभाव, जिसमें स्वीकृत नैतिक मर्यादा (Code of ethics) का उल्लंघन, ऋण घटा न कर सकना, रिश्वत लेना या देना अथवा जान बूझकर किसी विधि के प्रवर्तन (Enforcement) की उपेक्षा करना भी सम्मिलित है।¹

उपरोक्त कारणों की वजह से अनुशासन भंग करने की स्थिति में कर्मचारियों को जो दण्ड दिया जाता है वह भी परिस्थिति के अनुसार ही भिन्न-भिन्न प्रकार का होता है। दण्ड निम्न प्रकार हो सकता है (१) अनौपचारिक सूचना (Informal notice) एवं चेतावनी (Warning), (२) अभिलेख में पूर्ण तथा भर्त्सना (Reprimand) अथवा केवल भर्त्सना, (३) अनिश्चित समय की उपेक्षा (Requirement of over time), (४) ज्येष्ठता के अधिकारों (Seniority rights) की समाप्ति अथवा वेतन वृद्धि (Increment) में विलम्ब, (५) निलम्बन (Suspension), (६) पदावनति (Demotion), (७) पद से हटाया जाना या अस्पृश्यता (Removal), (८) न्यायिक अभियोग लगाना (Judicial Prosecution)।²

अनुशासन भंग करने के दण्ड कठोर हो सकते हैं जैसे कि निलम्बन, पदावनति, ज्येष्ठता के अधिकारों की समाप्ति अथवा सेवा से पदच्युति। जो कर्मचारी मामूली

1 Also refer to L. D. White, Introduction to the study of Public Administration, P. 423 and F. Alexander "Principles of Disciplining", Personnel, November 1945, pp. 161-170

2 Also refer to L. D. White, op cit, P. 423

अपराधों के दोषी पाये जाये उनके अभिलेख (Record) में प्रविष्ट (Entry) करके अथवा उसके बिना ही उनकी भर्त्सना की जा सकती है और उस अपराध की पुनरावृत्ति न करने के सम्बन्ध में उन्हें चेतावनी (Warning) दी जा सकती है। ऐसे मामलों में निबटने के अन्य उपायों में प्रत्याशित पदोन्नति अथवा वृद्धि को रोक देना, अवकाश सम्बन्धी विशेषाधिकारों का निलम्बन अथवा अवकाश (Leave) की समाप्ति सम्मिलित हैं।

कर्मचारी को उसके कृत्य तथा आचरण के विषय में पूर्णतया स्पष्टीकरण करने का अवसर प्रदान किये बिना दण्ड नहीं दिया जाना चाहिए। सेवा के सर्वोत्तम हितों की दृष्टि से यह आवश्यक है कि अपराध की पूर्णतः छानबीन तथा पुष्टि किये बिना कोई भी दण्ड न दिया जाय। दण्ड ऐसा होना चाहिए जो कि अपराधों की दृष्टि से उपयुक्त हो, और दण्डित कर्मचारी को यह अवसर प्राप्त होना चाहिए कि वह अन्याय अथवा भूल को ठीक करा सके। उसे यह अधिकार प्राप्त होना चाहिए कि वह दण्ड की छाया के विरुद्ध उच्च प्राधिकारी अथवा अपील मण्डल से अपील कर सके। अन्तिम आश्रय के रूप में, कर्मचारी को यह भी अधिकार प्राप्त होना चाहिए कि वह देश के निधि न्यायालय के समक्ष अपील कर सके। उच्च अधिकारियों की सनक तथा पक्षपात के विरुद्ध निर्दोष कर्मचारियों को सुरक्षा प्रदान करने के लिए ये सब बचाव (Safe guards) अत्यन्त आवश्यक हैं।

पार्यन्त तथा सेवा-निवृत्ति

(Separation and Retirement)

लोक सेवा की एक अन्य समस्या कर्मचारी के पार्यन्त (Separation) अर्थात् सेवा से पृथक् होने की है। लेकिन लोक सेवा से कर्मचारियों का पृथक् होना निम्नलिखित कारणों से हो सकता है —

(१) मृत्यु,

(२) त्याग-पत्र (Resignation), ऐच्छिक अथवा अनेच्छिक,

(३) पदच्युति—छूटनी के कारण।

(४) सेवा के हित की दृष्टि से अपसारण अथवा हटाया जाना, या लो अकुशलता के कारण अथवा अनुशासन सम्बन्धी कारण से,

(५) अथवा सेवा निवृत्ति, जो कि एक निश्चित आयु को पूरा होने पर सेवा काल (Length of service) पर अथवा असमर्थता (Disability) के कारण हो सकती है।^१ कर्मचारी या तो स्वेच्छा से त्याग-पत्र देकर लोक-सेवा से मुक्त हो सकते हैं अथवा उनकी छूटनी (Retrenchment) की जा सकती है या उनको पदच्युत (Dismiss) किया जा सकता है। किसी भी कर्मचारी को निम्नलिखित दो मुख्य कारणों में से किसी एक के आधार पर पदच्युत किया जाता है (१) अयोग्यता

^१ Also refer to W. Brooke Graves, *Public Administration in a democratic Society*, P. 225

अथवा असमर्थता और अनुशक्तता के कारण, (२) अन्य कारण से, जो कि वास्तव में अनुशक्तनिष्ठ कारणों के आधार पर पदच्युत का ही सूचक है ।

सेवा निवृत्ति योजनाओं के उद्देश्य

(Purposes of Retirement Plans)

सेवा-निवृत्ति को एक सुदृढ़ प्रणाली कर्मचारियों तथा सरकार दोनों के लिए ही हितकर है । सेवा निवृत्ति प्रणाली के अन्तर्गत कर्मचारियों को धनव्ययस्वता के लाभ (Superannuation benefits) प्रदान किये जाते हैं जिससे कि वे वृद्धावस्था में निवृत्ति वेतन या पेंशन (Pension) अथवा अविष्य निधि (Provident Fund) आदि के रूप में सरकार की ओर से मिलने वाले जीविमोक्षण के साधनों के बारे में निश्चिन होकर आराम में अपना जीवन बिता सकें । सेवा निवृत्ति की एक सुदृढ़ प्रणाली के द्वारा सरकार को कुशल व्यक्तियों की सेवा में रखने में समर्थ हो जाती है । सेवा निवृत्ति योजनाओं के उद्देश्य निम्न प्रकार हैं—

(१) उन धनव्ययस्व कर्मचारियों के लिए निर्वाह के साधन प्रदान करना जोकि यथोचित कार्य-कुशलता के साथ और अधिक समय तक कार्य नहीं कर सकते , (२) कार्य करने में असमर्थ कर्मचारियों की देखभाल करना, चाहे उनकी असमर्थता व्यावसायिक कारणों से हो अथवा वैयक्तिक कारणों से , (३) कर्मचारियों के आश्रित (Dependents) के लिए कुछ वित्तीय सहायता की व्यवस्था करना जिनकी मृत्यु व्यावसायिक दुर्घटनाओं अथवा अन्य कारणों से हो गई हो । सम्पूर्ण रूप से शोक-सेवा में मनोबल (Morale) तथा कार्य-कुशलता (Efficiency) बनाये रखने के लिए निवृत्ति प्रणाली का होना आवश्यक है । आवश्यकता हम बात की होती है कि वृद्ध कर्मचारियों की, जिनकी कार्य-क्षमता दिन प्रतिदिन क्षीण होती जाती है, आराम दिया जाय तथा वृद्धावस्था में शान्ति के साथ जीवन निर्वाह करने के लिए उनको धन दिया जाए । पेंशनों अथवा दावों की अदायगी के लिए निधियों (Funds) की व्यवस्था केवल सरकार की ओर से हो सकती है, केवल कर्मचारियों की ओर से हो सकती है अथवा दोनों के ही अदादान (Contributions) द्वारा हो सकती है । इसी आधार पर सेवा-निवृत्ति प्रणालियों का वर्गीकरण साधारणतः इस प्रकार किया जाता है

(१) अशदायी (Non Contributory)—इस प्रणाली के अन्तर्गत, सेवा-निवृत्ति काल की सम्पूर्ण धनराशि का प्रबन्ध सरकार ही करती है । चूंकि इस प्रणाली के कर्मचारियों की निवृत्ति-निधि (Retirement fund) के लिए अदादान नहीं करना पड़ता, अतः इस प्रणाली को अशदायी कहा जाता है ।

(२) आंशिक अशदायी (Partly Contributory)—इस प्रणाली में, निवृत्ति निधि का आंशिक भार तो सरकार द्वारा वहन किया जाता है और आंशिक भार कर्मचारियों द्वारा निवृत्ति-निधि के लिए सरकार को अदादान स्वयं देती है और कर्मचारियों का अदादान अनिवार्य रूप से उनके वेतन से काट लिया जाता है ।

(३) पूर्ण प्रशदायी (Wholly Contributory)—इस प्रणाली में, निवृत्ति-निधि के लिए सम्पूर्ण प्रशदान कर्मचारियों द्वारा ही किया जाता है और सम्पूर्ण प्रशदान कर्मचारियों के वेतन में से काट लिया जाता है।

भारत में लोक-सेवकों के लिए आचार-संहिता और अनुशासन के नियम
(Code of Conduct and Discipline Rules for Public Servants in India)

भारत में लोक कर्मचारियों की आचार-संहिता (Code of conduct) का उद्देश्य—

(१) सेवा के प्रति निष्ठा (Integrity),

(२) सेवा में रहते हुए राजनीति के प्रति तटस्थता (Neutrality) तथा

(३) सेवा में अनुशासन बनाए रखना है। किसी भी सुसंगठित तथा कुशल सरकारी कामिक व्यवस्था के लिए इन तीनों ही बातों का होना अत्यन्त आवश्यक है। भारत में लोक-कर्मचारियों के लिये आचार-व्यवहार के ये निम्न निम्न प्रकार हैं—

1. सरकारी कामिक-धर्म की निष्ठा (Integrity of Public Personnel)

भारत में सेवा के प्रति सरकारी कर्मचारियों की निष्ठा बनाये रखने के लिये कुछ नियम निर्धारित किये गए हैं। यह व्यवस्था की गई है कि—

(१) सेवा का प्रत्येक सदस्य हर समय अपने कर्तव्यों के प्रति पूर्ण निष्ठा तथा भक्ति रखेगा।¹

(२) सरकारी सरसंग प्राप्त फर्मों के निकट सम्बन्धियों की नियुक्तियाँ नहीं की जा सकेंगी। उपर्युक्त यह है कि (क) सरकार की पूर्ण अनुमति प्राप्ति लिये बिना सेवा का कोई भी सदस्य अपने पुत्र, पुत्री अथवा आश्रित को इस बात की आज्ञा नहीं देगा कि वह ऐसी गैर-सरकारी फर्मों के साथ, जिनसे कि उसे सरकारी व्यवहार (Official dealings) करना पड़ता हो, अथवा ऐसी अन्य फर्मों के साथ, जिनका सरकार के साथ लेन-देन होता हो, व्यापारिक सम्बन्ध रख सके अथवा उनमें भागीदारी कर सके।² (ख) यदि कोई ऐसा प्रस्ताव सामने आता है जिसमें कि किसी ऐसी फर्म को ठेका देने अथवा सरसंग प्रदान करने का प्रस्ताव दिखारावत हो जिसमें कि सेवा के सदस्य का पुत्र, पुत्री अथवा कोई आश्रित नियुक्त हो, तो उस सम्बन्धित सदस्य को सरकार के समक्ष इस तथ्य को प्रकट करना होगा और तत्पश्चात् उस मामले का निश्चय करके ही समान अथवा उच्च-स्तर के अन्य किसी पदाधिकारी द्वारा किया जायेगा।³

(३) सरकारी कर्मचारियों के लिए किसी भी प्रकार का चन्दा या भेंट अथवा उपहार लेना मना है। सरकार की पूर्ण अनुमति के बिना सेवा का कोई भी

1 The All India Services (Conduct) Rules, 19-5, Rule 3

2 Ibid 1 A (1)

3 Ibid 4 A (2)

सदस्य किसी भी व्यक्ति से किसी प्रकार की भेंट नहीं लेगा, अथवा किसी भी प्रकार का चन्दा न तो माँगा और न स्वीकार करेगा, अथवा न अपनी पत्नी या परिवार से किसी सदस्य को ही ऐसा करने की आज्ञा देगा, अथवा किसी भी उद्देश्य की पूर्ति के लिए धन एकत्रित करने के लिये म अन्य किसी रूप में भी, अपने आपको सम्बद्ध नहीं रहेगा ।¹

(४) सरकारी कर्मचारियों के लिए कुछ स्थितियों में निजी व्यापार करना अथवा कोई अन्य नौकरी करना धन का निवेश (Investment) करना, उपहार देना तथा उपहार लेना मना है । उपर्युक्त यह है कि (क) कोई भी सरकारी कर्मचारी, सरकार की पूर्व अनुमति के बिना, प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से, कोई भी निजी व्यापार अथवा व्यवसाय नहीं कर सकेगा अथवा कोई दूसरी नौकरी नहीं कर सकेगा । (ख) कोई भी सरकारी कर्मचारी किसी भी व्यवसाय में लाभ की आशा में धन नहीं लगा सकेगा । (ग) सेवा का कोई भी सदस्य अथवा सरकारी कर्मचारी एक काम में धन का निवेश (Investment) नहीं कर सकेगा, अथवा न अपनी पत्नी या परिवार के किसी सदस्य को ही ऐसा करने की आज्ञा देगा, जिससे उनके प्रशासकीय कार्यों के निष्पादन में बाधा पड़ने की सम्भावना हो । (घ) सेवा का एक सदस्य अपने व्यक्तिगत मामलों की व्यवस्था इस प्रकार करेगा कि जिससे वह ऋणग्रस्तता (Indebtedness) अथवा दिवानियेपन (Insolvency) से बचा रह सके । (ङ) कोई भी सरकारी कर्मचारी, सरकार को पूर्व सूचना दिए बिना, किसी भी प्रचल सम्पत्ति को पट्टे (Lease), गिरवी अथवा बंधक (Mortgage), क्रय-विक्रय भट (Gift) अथवा अन्य किसी रूप में, अपने नाम में अथवा अपने परिवार के किसी सदस्य के नाम में, ले अथवा दे नहीं सकेगा । (च) यदि कोई सरकारी कर्मचारी एक हजार रुपये से अधिक मूल्य की किसी चल सम्पत्ति (Movable property) के बारे में कोई सोच करता है चाहे वह सोचा उस सम्पत्ति के क्रय या विक्रय के सम्बन्ध में हो अथवा अन्य किसी सम्बन्ध में, उसे उस सोच की सूचना सरकार को देनी होगी । चल सम्पत्ति में अन्य वस्तुओं के साथ साथ निम्न सम्पत्ति भी सम्मिलित है (१) जवाहरात बीमा पालिसी, शेयर, प्रतिभूतियाँ (Securities) तथा ऋण पत्र (Debentures) , (२) ऐसे सरकारी कर्मचारी द्वारा दिये गये कर्ज (Loans) चाहे वे सुरक्षित (Secured) हों या नहीं , (३) मोटर कारें, मोटर साइकिलें छोड़े अथवा वाहन का अन्य कोई साधन, और (४) रेडिओ, रेडियो तथा रेडियोग्राम । (छ) सेवा का प्रत्येक सदस्य सेवा में प्रथम नियुक्ति के समय तथा उसके पश्चात् प्रत्येक बारह माह के अन्तर पर अपने द्वारा अधिकृत समस्त तथा अचल सम्पत्ति के सम्बन्ध में सरकार के समक्ष एक विवरण पत्र प्रस्तुत करेगा ।²

1 Ibid 9 10

2 T e All India Services (conduct) Rules 1954 Summary of Rules

II. राजनीति के सम्बन्ध में तटस्थ रहने के नियम

(Rules for Securing Neutrality in politics)

लोक सेवकों को सरकार की सेवा करनी चाहिए, किसी दल विशेष की नहीं। सिविल-सेवकों का भाग्य देश की राजनीति के भाग्य से सम्बन्ध नहीं होना चाहिए। प्रशासन में सत्यनिष्ठा एवं कार्य कुशलता साने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि सिविल-सेवक देश की राजनीति के प्रति तटस्थ रहे। इस सम्बन्ध में भारत में जो नियम हैं उनमें से उपबन्ध है कि - (क) सेवा का कोई भी सदस्य किसी भी राजनैतिक दल का अथवा किसी भी ऐसे सङ्गठन का, जोकि राजनीति में भाग लेता हो, न तो सदस्य बनेगा अथवा न अन्य किसी प्रकार से इससे सम्बन्ध रखेगा, और न ही वह किसी राजनैतिक आन्दोलन या राजनैतिक क्रिया में भाग लेगा या उसकी सहायता के लिए चन्दा देगा अथवा न अन्य किसी प्रकार से उसकी सहायता करेगा। (ख) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी का यह कर्तव्य होगा कि वह इस बात का प्रयास करे कि उसके परिवार का कोई भी सदस्य ऐसे किसी भी आन्दोलन अथवा कार्यवाही में, जोकि प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से विधि (Law) द्वारा स्थापित सरकार के विरुद्ध हो, न तो भाग ले, न उसकी सहायता के लिये चन्दा दे अथवा न अन्य किसी भी प्रकार से उसकी सहायता करे, यदि कोई कर्मचारी अपने परिवार के किसी सदस्य को ऐसे किसी आन्दोलन अथवा कार्यवाही में भाग लेने से, या उसकी सहायता के चन्दा देने से अथवा अन्य किसी प्रकार से उसकी सहायता करने में रोकने में असमर्थ हो तो उसे इस स्थिति की सूचना सरकार को देनी होगी। (ग) कोई भी सरकारी कर्मचारी विधान-मण्डल अथवा स्थानीय सभा के किसी भी निर्वाचन (Election) में न तो भाग लेगा, न उसके पक्ष में प्रचार करेगा न अन्य किसी प्रकार से उसमें हस्तक्षेप करेगा अथवा न उसके सम्बन्ध में अपने किसी प्रभाव का ही उपयोग करेगा। (घ) यदि किसी सरकारी कर्मचारी को निर्वाचनों में मत (वोट) देने का अधिकार प्राप्त है तो वह इस अधिकार का प्रयोग कर सकता है, परन्तु ऐसा करते समय वह इस प्रकार का कोई संकेत नहीं देगा कि वह किसे वोट देना चाहता है अथवा उसने किसे या किस प्रकार वोट दिया है। (ङ) कोई भी सरकारी कर्मचारी रेडियो के किसी प्रसारण (ब्रॉडकास्ट) में, अथवा सुगमता से या अपने नाम से या अन्य किसी व्यक्ति के नाम से प्रकाशित किसी लेख में, अथवा समाचार-पत्र या प्रेस को दिये गये किसी वक्तव्य या पत्र में, अथवा किसी भी सार्वजनिक वक्तव्य अथवा प्रकाशन में अपना ऐसा कोई विचार या मत अथवा तथ्य प्रकट नहीं करेगा—

(१) जिससे केन्द्र सरकार अथवा किसी राज्य सरकार की किसी प्रचलित (Current) अथवा अभिनव (Recent) नीति अथवा कार्यवाही की विपरीत आलोचना करने का अवसर मिले, अथवा

(२) जिससे केन्द्र सरकार और किसी भी राज्य सरकार के पारस्परिक सम्बन्धों के विषय में भ्रम उत्पन्न हो, अथवा

(३) जिससे केन्द्र सरकार और किसी विदेशी सरकार के बीच के सम्बन्धों के विषय में भ्रम उत्पन्न हो ।¹

III. भारत में अनुशासन तथा अपील के नियम

(Discipline and Appeal Rules in India)

संगठन की कुशलता तथा सुचारु संचालन के लिए सेवा में अनुशासन बने रहना अत्यन्त आवश्यक है ।

दण्ड (Penalties)—उचित तथा पर्याप्त कारणों के आधार पर, और जैसी कि आगे व्यवस्था दी गई है, सेवा के एक सदस्य को निम्नलिखित दण्ड दिये जा सकते हैं

(१) निन्दा अथवा भ्रमना,

(२) वेतन वृद्धि (Increment) अथवा पदोन्नति को रोक देना ,

(३) पद स्थिति (Rank) में कमी, जिसमें कालक्रम (Time-scale) अथवा पद का कम किया जाना (Reduction to a lower post) अथवा एक कालक्रम में निम्न दर्जा दिया जाना सम्मिलित है ,

(४) नरकारी प्रादेशों की उपेक्षा अथवा उल्लंघन से सरकार को जो आर्थिक हानि हुई हो, उस समस्त हानि अथवा उसके एक भाग की पूर्ति उसके वेतन में से करना

(५) प्रागुपातिक पन्थान पर अनिवार्य सेवा-निवृत्ति ,

(६) सेवा से हटाया जाना (Removal) जिसके कारण वह भविष्य में नौकरी के लिए अयोग्य अथवा अनर्ह (Disqualified) नहीं होगा ,

(७) सेवा से पदच्युति (Dismissal), जिसके कारण वह साधारणतया भविष्य में नौकरी के लिए अयोग्य हो जायेगा ।

सेवा के किसी भी सदस्य को केन्द्र सरकार की आज्ञा के बिना पदच्युति, पविन्युक्त करन अथवा अनिवार्य सेवा निवृत्ति को दण्ड नहीं दिये जा सकेंगे ।

दण्ड देने की विधि अथवा प्रक्रिया

(Procedure for Imposing Penalties)

(१) लोक सेवक जाँच अधिनियम, १८२० (Public Servants Inquiry Act, 1850) के उपबन्धों पर कोई भी विपरीत प्रभाव डाले बिना यह व्यवस्था है कि सेवा के किसी भी सदस्य पर नियम ३ में उल्लिखित कोई भी दण्ड देने का आदेश तब तक जारी नहीं किया जायगा जब तक कि उस सदस्य को उन कारणों की लिखित सूचना न दे दी गई हो, जिनके आधार पर कि दण्ड की कार्यवाही का प्रस्ताव किया गया है, और उसे अपना बचाव करन का पर्याप्त अवसर न प्रदान किया गया हो ।

(२) उन कारणों को जिनके आधार पर किसी सरकारी कर्मचारी के विरुद्ध कार्यवाही करने का प्रस्ताव किया जाए, एक निश्चिन अभियोग (Charge) अथवा

अभियोगों का रूप दिया जायेगा और उस अभियोग की सूचना सेवा के उस सदस्य को दे दी जायेगी जिसके विरुद्ध कार्यवाही की जा रही है, साथ ही उसको उन सब आरोपों (Allegations) का, जिन पर कि प्रत्येक अभियोग आधारित है, तथा ऐसी अन्य सब बातों एवं स्थितियों का, जिन पर कि उस मामले के सम्बन्ध में आदेश जारी करते समय विचार किया गया हो, एक विवरण-पत्र (Statement) भी दिया जायेगा।

(३) उस सरकारी कर्मचारी से यह अपेक्षा की जायेगी कि वह ऐसी अवधि के अन्तर्गत, जोकि उस मामले की परिस्थितियों को देखते हुए सरकार द्वारा युक्तियुक्त रूप में (Reasonable) पर्याप्त समझी जाए, अपने बचाव के सम्बन्ध में एक लिखित वक्तव्य देगा और यह स्पष्ट करेगा कि क्या वह स्वयं सुनवाई के लिए उपस्थित होना चाहता है।

(४) सम्बन्धित सरकारी कर्मचारी सरकार से यह प्रार्थना कर सकता है कि वह लिखित वक्तव्य अथवा विवरण-पत्र तैयार करने के सम्बन्ध में उसको आवश्यक सरकारी कागजातों अथवा अभिलेखों (Official records) तक पहुँचने की आज्ञा प्रदान करे। परन्तु यदि सरकार की राय में ऐसे अभिलेख उस मामले से बिल्कुल नी सम्बद्ध नहीं हैं, अथवा यदि लोक-हित की दृष्टि से ऐसी पहुँच की आज्ञा देना वाञ्छनीय नहीं है तो वह यथेष्ट कारणों के आधार पर, जिन्हे कि लिखित रूप में रखा जाना चाहिये, उसको ऐसी पहुँच (Access) की आज्ञा देने से इन्कार कर सकती है।

(५) उप-नियम (३) के अनुसार उस कर्मचारी से लिखित वक्तव्य प्राप्त होने के पश्चात्, अथवा यदि निर्धारित अवधि के अन्तर्गत ऐसा कोई लिखित वक्तव्य प्राप्त न हो तब सरकार, यदि आवश्यक समझे तो उस कर्मचारी के विरुद्ध लगाये आरोपों की जाँच के लिए एक जाँच मण्डल (Board of Inquiry) अथवा जाँच अधिकारी (Inquiry officer) की नियुक्ति कर सकती है। इस प्रकार वह उपनियम (६) के उपबन्ध के अनुसार आरोपों की जाँच करा सगी। यदि सरकार ऐसे जाँच मण्डल अथवा जाँच अधिकारी की नियुक्ति की आवश्यकता नहीं समझती, तो वह आरोपों अथवा अभियोगों की जाँच ऐसी रीति से करेगी जो उसे उपयुक्त प्रतीत हो।

(६) यदि सम्बद्ध सरकारी कर्मचारी स्वयं व्यक्तिगत सुनवाई के लिए उपस्थित होना चाहता है तो उसे ऐसा करन दिया जायेगा। यदि वह कहता है कि मामले की मौखिक जाँच (Oral inquiry) की जाए अथवा यदि सरकार ऐसा करने का आदेश दे, तो यथास्थिति (As the case may be) जाँच-मण्डल अथवा जाँच अधिकारी द्वारा मौखिक जाँच की जायेगी। ऐसी जाँच के समय उन आरोपों के सम्बन्ध में, जिन्हे कि सम्बद्ध कर्मचारी ने स्वीकार नहीं किया है, गवाहियाँ ली जायेंगी और उस कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होगा कि ऐसे गवाहों (Witnesses) से निरुह (Cross examination) कर सके, व्यक्तिगत स्वयं गवाही दे सके तथा इच्छानुसार गवाहों को बुला सकें।

किन्तु यथास्थिति जाँच मण्डल प्रथवा जाँच अधिकारी ऐसे गवाह को बुलाने की आज्ञा देने से इन्वार कर सकता है, पर इन्वार ने ऐसे कारणों को लेखबद्ध किया जाना चाहिए।

(७) जहाँ जाँच-मण्डल की नियुक्ति की जायेगी तो उसमें दो से कम वरिष्ठ अधिकारी (Senior officers) नहीं होंगे किन्तु ऐसे मण्डल का कम से कम एक सदस्य उस सेवा का पदाधिकारी होगा जिसमें कि वह सरकारी कर्मचारी सम्बन्धित है।

(८) इस निश्चय के उपबन्धों (Provisions) के अन्तर्गत सेवा के एक सदस्य के विरुद्ध जाच में जो कार्यवाहिया (Proceedings) संचालित की जायेंगी उनमें गवाही का पर्याप्त विवरण, निर्णयों का एक प्रतिवेदन (Report) तथा वे कारण सम्मिलित होंगे जिन पर कि वे निर्णय आधारित हों, परन्तु इन कार्यवाहियों में कर्मचारी का दिये जाने वाले दण्ड के सम्बन्ध में सब तक कोई भी सिफारिश नहीं होगी जब तक कि सरकार ऐसी सिफारिश करने को विशेष रूप से न कहे।

(९) सेवा के सदस्य (सरकारी कर्मचारी) के विरुद्ध जाच पूर्ण हो जाने के पश्चात् और दण्ड देने वाली शक्ती द्वारा दिये जाने वाले दण्ड के सम्बन्ध में सामयिक प्रथवा प्रस्थायी निर्णय करन के पश्चात्, यदि प्रस्तावित दण्ड पदच्युति (Dismissal), पद से हटाये जान (Removal), अनिवार्य सेवा-निवृत्ति (Compulsory retirement) प्रथवा पकिनच्युति कटने (Reduction in rank) का है तो, दोषारोपित सरकारी कर्मचारी को जाच के प्रतिवेदन की एक प्रतिलिपि दी जायेगी और उसको कारण बतलाने (To show case) का एक और अवसर प्रदान किया जायेगा कि प्रस्तावित दण्ड उस पर क्यों न लागू कर दिया जाये।

आयोग से परामर्श (Consultation with the Commission)—सरकारी कर्मचारी को नियम ३ में उल्लिखित कोई भी दण्ड दिये जाने का आदेश सरकार द्वारा आयोग से परामर्श किये बिना जारी नहीं किया जायेगा।

किन्तु ऐसे मामलों में, जिनके बारे में कि राज्य सरकार तथा आयोग के बीच मतभेद हो सम्पूर्ण विषय केन्द्र सरकार को सौंप दिया जायेगा और उसके बारे में उसका निर्णय अन्तिम होगा।

अनुशासनिक कार्यवाहियों के समय निलम्बन (Suspension during Disciplinary Proceedings) —(१) किसी भी मामले में लगाये गये अभियोगों (Charges) तथा तत्सम्बन्धी परिस्थितियों को देखन हुए यदि वह सरकार, जोकि अनुशासनिक कार्यवाही कर रही है, उस सरकारी कर्मचारी का निलम्बित अथवा मुअत्तल करना आवश्यक अथवा वाछेदीय समझती है जिसके विरुद्ध कि ऐसी अनुशासनिक कार्यवाहिया प्रारम्भ की जा रही है तो वह सरकार—

(क) यदि वह सरकारी कर्मचारी उसके अर्धीन सेवा कर रहा है तो उसको निलम्बित अथवा मुअत्तल (Suspend) करन का आदेश जारी कर सकती है, अथवा

(ख) यदि वह सरकारी कर्मचारी अन्य सरकार क अधीन सेवा कर रहा है तो वह उस सरकार से प्रार्थना कर सकती है कि उस कर्मचारी के मामले की जांच का निष्कर्ष होने तक तथा उस सम्बन्ध में अन्तिम आदेश जारी होने तक वह उसको निलम्बन के अन्तर्गत रहे।

किन्तु ऐसे मामलों में, जिनके बारे में कि दो राज्य सरकारों (State Governments) के बीच मतभेद हो, सम्पूर्ण विषय केन्द्र सरकार को सौंप दिया जावेगा और इस सम्बन्ध में उसका निष्कर्ष अन्तिम होगा।

(२) एक सरकारी कर्मचारी को, जिसे कि दण्डापराध (Criminal charge) अथवा अन्य किसी अपराध के कारण अदालतीय घण्टे से अधिक की अवधि के लिए सरकारी सुरक्षण में नजरबन्द (Detained) रखा गया हो, सम्बन्धित सरकार द्वारा इस नियम के अन्तर्गत निलम्बित (मुअ्तल) हुआ ही माना जावेगा।

(३) उस सरकारी कर्मचारी को, जिसके विरुद्ध कि दण्डापराध का मामला विचाराधीन हो, उस सरकार की इच्छा पर जिसके अन्तर्गत वह सेवा कर रहा है, अनुशासनिक कार्यवाहियों की अवधि की समाप्ति तक निलम्बित किया जा सकता है, यदि उसका अपराध सरकारी शोषक के रूप में उसके पद से सम्बन्धित हो अथवा उससे उसके कर्तव्यों के निष्पादन में परेशानी उत्पन्न होने की अथवा नैतिक पतन की सम्भावना हो।

अपील का अधिकार (Right of Appeal)—(१) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह नियम ३ के खण्ड (१), (२) (३) व (४) में उल्लिखित दण्डों में से कोई दण्ड उसको दिये जाने के सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा पास किये गये आदेश के विरुद्ध, जैसी कि आगे व्यवस्था दी गई है, केन्द्र सरकार से अपील कर सके।

(२) सरकारी कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह नियम ६ के उप नियम २ (ख) तथा ३ (ख) के अन्तर्गत राज्य सरकार द्वारा पास किये गए किसी भी आदेश के विरुद्ध केन्द्र सरकार से अपील कर सके, ऐसी अपील राज्य सरकार द्वारा पास किये गए किसी ऐसे आदेश (Order) के विरुद्ध भी की जा सकती होगी जोकि—

(अ) उसके पद पर लागू होने वाले नियमों (Rules) के द्वारा संचालित उसकी सेवा की दशाओं, वेतन, भत्ते अथवा पेन्शन में ऐसा परिवर्तन कर दे जो उसके लिए हानिकर हो, अथवा

(आ) कर्मचारी की सेवा की दशाओं, वेतन, भत्ते अथवा पेन्शन का नियमन करने वाले नियमों में से किसी भी नियम के उपबन्धों (Provisions) की ऐसी व्याख्या करे जो कि उसके लिए हानिकर हो, या

(इ) अपने प्रभाव से कनिष्ठ वेतन स्तर से ज्येष्ठ वेतन-क्रम में उसकी पदोन्नति (Promotion) का उल्लंघन करे, अथवा

(ई) अपने प्रभाव से दक्षता अवरोध (Efficiency bar) उसकी वेतन-वृद्धि रोक दे।

वे परिस्थितियाँ जिनमें अपील करने का अधिकार नहीं होता
(Cases Where There is no Right of Appeal)

(१) किसी भी सरकारी कर्मचारी को केन्द्र सरकार द्वारा पास किये गए आदेश के सम्बन्ध में अपील करने का अधिकार नहीं होगा।

(२) नियम १८ के अन्तर्गत अपील पर प्रतिबन्ध लगाने वाले समर्थ प्राधिकारी (Competent authority) के आदेश के विरुद्ध भी अपील नहीं की जा सकेगी।

(३) यह माना जायेगा कि उपनियम (१) अथवा उप-नियम (२) में ऐसी कोई बात नहीं है जो कि नियम २० के उपबन्धों के अन्तर्गत तथा उनके ही अनुसार राष्ट्रपति (President) के समक्ष एवं विनति पत्र (Memorial) प्रस्तुत करने के सरकारी कर्मचारी के अधिकार को प्रभावित करे अथवा उसमें कटौती करे।

अपील सुनने वाली सत्ता द्वारा अपीलों पर विचार
(Consideration of Appeals by Appellate Authority)

(१) नियम ३ के खण्ड (१), (२), (३) व (४) में उल्लिखित कोई भी दण्ड दिये जाने के आदेश के विरुद्ध अपील किये जाने की स्थिति में केन्द्र सरकार (Central Government) इस बात पर विचार करेगी कि

(क) क्या वे तथ्य, जिन पर कि आदेश आधारित है, प्रस्थापित किये गये हैं।

(ख) क्या प्रस्थापित तथ्य (Established facts) अनुशासनिक कार्यवाही करने का पर्याप्त आधार प्रस्तुत करते हैं; तथा

(ग) क्या दिया गया दण्ड अत्यधिक है, पर्याप्त है अथवा अपर्याप्त है और यह विचार करने के पश्चात्, आयोग के परामर्श से, ऐसा आदेश जारी करेगी जोकि वह उचित समझे।

(२) नियम १० के उप नियम (२) के अन्तर्गत दायर की गई अपील के मुकदमे में केन्द्र सरकार, उस मामले की सम्पूर्ण परिस्थितियों को दृष्टिगत रखते हुए, ऐसा आदेश जारी करेगी जोकि उसे उचित तथा न्यायसंगत प्रतीत हो।

(३) उप नियम (१) अथवा उप-नियम (२) के अन्तर्गत दायर की गई अपील में केन्द्र सरकार द्वारा दिया गया शल्येक आदेश अन्तिम होगा तथा सम्बन्धित राज्य सरकार ऐसे आदेश को तुरन्त ही कार्यान्वित करेगी।

अपील, दायर करने की प्रक्रिया व रूप

(Form and Procedure for Submission of Appeals)

(१) अपील दायर करने वाला शल्येक सरकारी कर्मचारी पृथक् पृथक् तथा स्वयं अपने नाम से ऐसा कर सकेगा।

(२) इन नियमों के अन्तर्गत दायर की जाने वाली प्रत्येक अपील स्वराष्ट्र मन्त्रालय में भारत सरकार के सचिव की सम्बोधित की जायेगी और उसके सम्बन्ध में निम्न बातों का ध्यान रखा जायेगा ।

(क) उस अपील में ऐसी सम्पूर्ण सामग्री, विवरण-पत्र तथा दलीलें सम्मिलित हो जिन पर कि अपील करने वाला कर्मचारी निर्भर हो ,

(ख) उसमें अपमानजनक अथवा अनुचित भाषा का प्रयोग न किया जाये, और (ग) अपील प्रत्येक पहलू से पूर्ण हो ।

(३) ऐसी प्रत्येक अपील उस कार्यालय के द्वारा, जिसके अधीन की अपील करने वाला कर्मचारी उस समय कार्य कर रहा हो, तथा उस सरकार के द्वारा, जिस के आदेश के विरुद्ध अपील दायर की गई हो, प्रस्तुत की जायेगी ।

इन नियमों के निर्माण से पूर्व दायर की गई अपीलों

(Appeals preferred prior to Commencement of these Rules)

इन नियमों में ऐसी कोई बात नहीं है जोकि किसी कर्मचारी को अपील करने के किसी ऐसे अधिकार से वंचित करे जोकि उसे इन नियमों के बनाने तथा लागू होने से पूर्व जारी किये गये किसी आदेश की स्थिति में प्राप्त होता । इन नियमों के लागू होने के समय रुकी पड़ी हुई अथवा उसके बाद दायर की गई किसी भी अपील को इन नियमों के अन्तर्गत दायर की गई अपील के सदृश ही माना जायेगा और उसका निपटारा भी इसी प्रकार किया जायेगा कि मानो यह एक ऐसे आदेश (Order) के विरुद्ध प्रेषित की गई अपील है जिसके विरुद्ध कि इन नियमों के अन्तर्गत अपील दायर की जा सकती थी ।

पुनर्विचार अथवा संशोधन :

इन नियमों में उल्लिखित किसी बात के होते हुए भी, किन्तु सदा नियम ४ के उप-नियम (१) तथा नियम ६ के उपबन्धों के अधीन, यथास्थित (As the case may be) केन्द्र सरकार अथवा सम्बन्धित राज्य सरकार, नियम १२ के अन्तर्गत जारी किये गए आदेश को छोड़ कर, अन्य किसी भी ऐसे आदेश के सम्बन्ध में पुनर्विचार (Review) तथा उसमें पुन संशोधन (Revision) कर सकती है जोकि इन नियमों के द्वारा मिली हुई शक्तियों को क्रियान्वित करने के लिए उनके द्वारा जारी किया गया हो, किन्तु ऐसा संशोधन, अपील दायर होने की स्थिति में तो आदेश जारी होने की तिथि से ६ माह की अवधि के अन्तर्गत, और यदि ऐसी अपील न की गई हो तो उस स्थिति में, प्रारम्भिक आदेश जारी होने के बाद एक वर्ष की अवधि के अन्तर्गत ही किया जा सकेगा ।

किन्तु शर्त यह है कि जहाँ ऐसे किसी आदेश द्वारा किये जाने वाले दण्ड में वृद्धि करने का प्रस्ताव किया गया हो, तो सम्बन्धित सरकारी कर्मचारी को उस प्रस्तावित वृद्धि के विरुद्ध कारण दिखलाने का अवसर प्रदान किया जायेगा ।

एक और बात यह भी है कि जहाँ प्रारम्भिक आदेश, यथास्थिति, केन्द्र सरकार अथवा सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा आयोग से परामर्श करने के पश्चात् जारी किया गया हो तो आयोग से परामर्श किए बिना उसमें कोई संशोधन नहीं किया जाएगा।

विनति-पत्र (Memorials)

(१) सेवा के एक सदस्य (A member of the service) को यह अधिकार होगा कि वह केन्द्र सरकार अथवा राज्य सरकार के ऐसे किसी भी आदेश के विरुद्ध जिसके द्वारा कि वह पीड़ित हुआ है राष्ट्रपति के समक्ष एक विनति-पत्र प्रस्तुत कर सके, किन्तु ऐसा विनति-पत्र उक्त आदेश के जारी होने की तिथि से तीन वर्ष की अवधि के अन्तर्गत ही प्रस्तुत किया जाएगा।

(२) प्रत्येक विनति पत्र विनतिकर्त्ता (Memorialist) के हस्ताक्षर द्वारा प्रमाणित हो और विनतिकर्त्ता द्वारा ही अपने उत्तरदायित्व पर प्रस्तुत किया जायेगा।

(३) इन नियमों के अन्तर्गत प्रस्तुत किए गये प्रत्येक विनति-पत्र में निम्न बातों का ध्यान रखा जाएगा —

(क) उनमें ऐसी सम्पूर्ण सामग्री, विवरण-पत्र तथा दलीलें सम्मिलित हों जिन पर कि विनतिकर्त्ता निर्भर है,

(ख) उसमें अपमानजनक अथवा अनुचित भाषा का प्रयोग न हो,

(ग) विनति-पत्र स्वयं में प्रत्येक पहलू से पूर्ण हो, तथा

(घ) उसमें अन्त में एक विशिष्ट प्रार्थना अथवा प्रतिवेदन किया जाए।

(४) यदि विनति-पत्र राज्य सरकार के आदेशों के विरुद्ध है, तो उसे सम्बन्धित राज्य सरकार के माध्यम से ही प्रस्तुत किया जाना चाहिए, और यदि विनति पत्र केन्द्र सरकार के आदेशों के विरुद्ध है, तो वह केन्द्र सरकार से उस मन्त्रालय (Ministry) अथवा उपयुक्त प्राधिकारी के माध्यम से प्रस्तुत किया जायेगा जिसके अन्तर्गत कि वह सचिवारी कर्मचारी उस समय कार्य कर रहा हो।

(५) उक्त-नियम (४) के अन्तर्गत प्रेषित विनति-पत्र के साथ सम्बन्धित सामग्री एवं तथ्यों (Facts) का एक संक्षिप्त विवरण-पत्र संलग्न होगा, और जब तक कि ऐसा न करने के विशिष्ट कारण वर्तमान न हों, विनति-पत्र उस विषय के सम्बन्ध में, यथास्थिति—

(क) सम्बन्धित राज्य सरकार की, या

(ख) केन्द्र सरकार के उक्त मन्त्रालय अथवा उपयुक्त प्राधिकारी की, जिसके अन्तर्गत कि वह सरकारी कर्मचारी उस समय काम कर रहा हो, अथवा

(ग) सम्बन्धित राज्य सरकार तथा केन्द्र सरकार, दोनों की ही सम्मति अर्जित होगी।

(६) वह सत्ता (Authority), जिसके आदेशों के विरुद्ध इस नियम के अन्तर्गत एक विनति-पत्र प्रस्तुत किया गया है, उस सम्बन्ध में राष्ट्रपति द्वारा दिए गए किसी भी आदेश का कार्यन्वित करेगी।

IV. भारत में लोक-सेवकों के लिए निवृत्ति लाभ

(Retirement benefits to Public Servants in India) -

केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के लिए निवृत्ति लाभों की दो मुख्य प्रणालियाँ प्रचलित हैं अर्थात् पेन्शन तथा अदादायी भविष्य निधि (Contributory provident fund) प्रचलित पेन्शन प्रणाली के अन्तर्गत कर्मचारी सेवा-निवृत्त होने पर जीवन भर के लिए आवर्ती (Recurring) मासिक धन तथा सेवोपहार (Gratuity) के रूप में एक मुक्त रकम (A lump sum) प्राप्त करता है, इन दोनों का ही निर्धारण कर्मचारी की सेवा की अवधि को दृष्टिगत रख कर किया जाता है। उसकी मृत्यु होने की दशा में, कुछ शर्तों के अन्तर्गत, उसके परिवार को एक सीमित अवधि के लिए मासिक धनराशि प्राप्त होती है। भविष्य निधि प्रणाली के अन्तर्गत कर्मचारी का एक मुक्त रकम मिलती है जिसमें कि उसका भण्डा व सरकार का अदादान तथा उस पर मिलने वाला व्याज सम्मिलित होता है।

कर्मचारियों को वैधानिक रूप से पेन्शन का कोई अधिकार प्राप्त नहीं होता, ऐसी बात नहीं है कि जिस दिन कोई कर्मचारी सेवा-निवृत्त (Retire) होता है उसी दिन से पेन्शन आप से आप ही देय (वाजिब) हो जाती हो। इसके लिए तो शर्तें पत्र देना होता है; और इसकी अनुमति केवल सभी दी जाती है जबकि उपयुक्त प्राधिकारी इस बात से सन्तुष्ट हो जाता है कि कुछ निश्चित दशाएँ एवं शर्तें पूर्ण कर दी गई हैं तथापि, इसका अर्थ यह नहीं है कि पेन्शन को पेन्शन वाली नौकरी से प्राप्त होने वाले सामान्य लाभों का एक भाग नहीं माना जाता। यह एक ऐसा तत्व है जिसे कि वेतन की दरों का निर्धारण करते समय दृष्टिगत रखा जाता है, और वास्तव में इसे कर्मचारी की उस सामान्य भांश का ही एक भाग समझा जाता है जिस पर कि वह शर्मायता एवं निश्चितता के साथ मरोसा कर सकता है। वस्तु-स्थिति यह है कि यहाँ तक कि कर्मचारियों को और से भी पेन्शनों को बार-बार धमका अनुचित अस्वीकृति की या पेन्शनो में कमी करने धमका उनको अन्त करने की कोई शिकायत नहीं की गई। इस प्रकार हमारा व्यावहारिक रूप विवादास्पद नहीं है बल्कि सैद्धान्तिक रूप ही विवादास्पद है। यह आरोप लगाया जाता है कि कर्मचारी को मिलने वाली पेन्शन के साथ सन्तोषजनक सेवा तथा हमसे भी अधिक भविष्य में अच्छा आचरण करने की ओर शर्तें लगाई गई हैं वह कर्मचारी को हर समय भयभीत रखती है और बहुधा उसको अपने मन की राजनैतिक एवं श्रमिक संघ की कार्यवाहियों में भाग लेने में रोकती है।

सामान्य शर्तें

(General Conditions)

(१) प्रत्येक पेन्शन की स्वीकृति तथा उसके जारी रहने की एक अन्तर्निहित शर्त यह होती है कि पेन्शन प्राप्त करने वाले व्यक्ति का आचरण भविष्य में अच्छा रहना चाहिए।

(२) यदि केन्द्र सरकार को सम्बन्धित राज्य सरकार से ऐसी सूचना प्राप्त हो कि सेवा-निवृत्त होने के पश्चात् पेन्शन प्राप्त करने वाला कोई व्यक्ति किसी गंभीर अपराध (Crime) अथवा दुर्व्यवहार या दुराचरण (Misconduct) का दोषी ठहराया गया है तो केन्द्र सरकार एक निश्चित अवधि के लिए अथवा अनिश्चित काल के लिए, ऐसी किमी भी पेंशन अथवा उसके अंश को रोक सकती है अथवा वापिस ले सकती है।

(३) उप-नियम (२) के अन्तर्गत किमी भी सम्पूर्ण पेन्शन अथवा उसके अंश की अदायगी रोकने अथवा उसका वापिस लेने के किमी भी प्रश्न पर केन्द्र सरकार का निर्णय अन्तिम होगा।

सीमा (Limitation)—कोई भी कर्मचारी एक ही कार्यालय में एक ही समय में अथवा एक ही सतत सेवा से दो पेन्शनें नहीं प्राप्त कर सकता।

सेवा से हटाया जाना, पदच्युति अथवा त्यागपत्र (Removal, Dismissal or Resignation from Service)—(१) ऐसे किसी भी व्यक्ति को निवृत्ति लाभों की स्वीकृति नहीं दी जा सकती जिसको पदच्युत किया गया हो, या सेवा में हटाया गया हो अथवा जिम्मे सेवा से त्याग पत्र दिया हो।

किन्तु, यदि किसी विविष्ट मामले की परिस्थितियों की दृष्टि से ऐसा करना अनावश्यक एवं उचित हो तो राज्य सरकार उस व्यक्ति के लिए, जिसे कि पदच्युत किया गया हो अथवा सेवा से हटाया गया हो, अनुबन्ध भत्ते (Compensation allowances) की स्वीकृति दे सकती है जोकि उस निवृत्ति लाभ के दो तिहाई से अधिक नहीं होना चाहिए जितना कि उसे उस स्थिति में प्राप्त होता जब कि वह असमर्थ हो गया होना और पदच्युत न किया गया होता अथवा सेवा से न हटाया गया होता।

(२) जब किमी सरकारी कर्मचारी में, एक वैधानिक अथवा अन्य निकाय (Body) के अन्तर्गत उसकी नियुक्ति की एक शर्त के रूप में, सेवा निवृत्त होने अथवा सेवा से त्याग-पत्र (Resignation) देन की मांग की जाए, तो उसे उतने निवृत्ति लाभों की स्वीकृति दी जायगी जितने का कि वह उस समय अधिकारी (हकदार) होता जबकि वह अशक्त अथवा असमर्थ हो गया होता और सेवा से त्याग-पत्र न देता अथवा सेवा निवृत्त न होता।

पेन्शन से प्रतिलब्धि अथवा वसूली

(Recovery from Pension)

केन्द्र सरकार अपना यह अधिकार सुरक्षित रखती है कि यदि पेन्शन प्राप्त करने वाला कोई व्यक्ति अपने सेवा-काल में, जिसमें कि सेवा-निवृत्त (Retire) हो जाने के पश्चात् पुन नौकरी पर लगने के समय की सेवा भी सम्मिलित है, विभागीय अथवा ग्राह्य कार्यवाहियों से गंभीर दुर्व्यवहार अथवा दुराचरण (Misconduct) का दोषी पाया जाए अथवा उसके दुराचरण अथवा उपेक्षा (Negligence) से केन्द्र

या राज्य सरकार को कोई आर्थिक हानि हुई हो तो वह (केन्द्र सरकार), स्थायी रूप से अथवा एक निश्चिन्त अवधि के लिए उनकी सम्पूर्ण पेन्शन या उसके अंश की प्रदायगी पर रोक लगा सके अथवा उसको वापिस ले सके तथा केन्द्र अथवा राज्य सरकार को जो आर्थिक हानि हुई हो, वह सम्पूर्ण या उसका भाग उसकी पेन्शन से वसूल करने का आदेश दे सके।

सेवा-निवृत्ति पेन्शन

(Retirement Pension) :

(१) सेवा का कोई भी सदस्य, जिसने सेवा के ३० वर्ष पूरे कर लिए हों, राज्य सरकार को लिखित में कम से कम तीन माह की पूर्व सूचना (Previous notice) देकर सेवा से निवृत्त हो सकता है।

(२) राज्य सरकार, केन्द्र सरकार की अनुमति लेकर तथा सेवा के उस सदस्य को जिसने कि सेवा के ३० वर्ष पूरे कर लिए हों, लिखित में कम से कम तीन माह की पूर्व सूचना देकर उससे सेवा-निवृत्त होने की मांग कर सकती है।

(३) सेवा के उस सदस्य को, जोकि उपनियम (१) अथवा (२) के अन्तर्गत, सेवा निवृत्त हुआ हो, सेवा-निवृत्ति पेन्शन तथा 'मृत्यु व निवृत्ति सेवोपहार' (Death Com retirement gratuity) की स्वीकृति दी जायेगी।

निवृत्ति लाभों की स्वीकृति की शर्तें

(Conditions for grant of Retirement Benefits)

(१) इन नियमों के अन्तर्गत मिलने वाले सम्पूर्ण निवृत्ति-लाभ एक स्वाभाविक घटना-क्रम के रूप में अथवा उस समय तक नहीं प्रदान किए जायेंगे जब तक कि उनकी सेवा पूर्णतया सन्तोषजनक न रही हो।

(२) यदि कर्मचारी की सेवा पूर्णतया सन्तोषजनक नहीं रही है तो केन्द्र सरकार द्वारा राज्य सरकार को सिफारिश पर उक्त नियमों के अन्तर्गत मिलने वाले निवृत्ति लाभों की राशि में उस सीमा तक कमी की जा सकती है जितनी कि वह केन्द्र सरकार उचित तथा उपयुक्त समझे।

किन्तु यदि एक बार निवृत्ति लाभों की स्वीकृति प्रदान कर दी जाए तो फिर इस आधार पर उनमें कमी नहीं की जा सकती कि सेवा के पूर्णतया असन्तोषजनक रहने का प्रमाण निवृत्ति-लाभों की स्वीकृति देने के पश्चात् उपलब्ध हुआ।

(३) किसी भी मामले पर, जिसमें कि निवृत्ति-लाभों अथवा अनुकम्पा, भत्ते (Compassionate allowance) की स्वीकृति दी जा चुकी हो, उस समय तक, जब तक कि ऐसा करने के निश्चित कारण न वर्तमान हों, इस आधार पर पुनर्विचार नहीं किया जायेगा कि स्वीकृत धनराशि इन नियमों के अन्तर्गत मिलने वाली अधिकतम राशि से कम है।

परिवार पेन्शन

(Family Pension)

(१) नियमानुकूल सेवा (Qualifying service) के २० वर्ष पूर्ण हो जाने के पश्चात् किसी सरकारी कर्मचारी की मृत्यु हो जाने की स्थिति में उसके परिवार का परिवार पेन्शन की स्वीकृति दी जा सकती है परन्तु यह पेन्शन उप-नियम (३) में उल्लिखित धनराशि से अधिक नहीं होनी चाहिए।

किन्तु अपवाद भूत परिस्थितियों में, उस सरकारी कर्मचारी के परिवार को भी परिवार पेन्शन की स्वीकृति दी जा सकती है जिसकी मृत्यु नियमानुकूल सेवा में २० वर्ष से कम अवधि पूर्ण करने के पश्चात् हुई हो, किन्तु १० वर्ष से कम अवधि नहीं।

ऐसा परिवार-पेन्शन का भुगतान कुल १० वर्ष की अवधि तक किया जा सकेगा।

पेयन आयोग (Pay Commission) के निम्नलिखित निवृत्ति-स्तरों की सिफारिश की थी—

(१) किसी भी सम्पूर्ण पेन्शन अथवा उसके एक भाग को वापिस लेने का अधिकार कुछ अत्यन्त अपवादभूत (Exceptional) तथा विशिष्ट आकस्मिक अवसरों तक ही सीमित रहना चाहिए, और इस पर भी इस अधिकार का प्रयोग तथा जहाँ आरम्भिक आदेश अधीनस्थ सत्ता (Subordinate authority) द्वारा किया गया हो वहाँ उसके विरुद्ध अपील का निश्चय केवल संघीय लोक-सेवा आयोग के परामर्श से ही किया जाना चाहिए।¹

(२) सेवानिवृत्ति (Gratuity) की दर में परिवर्तन किया जाना चाहिए जिससे कि नियमानुकूल सेवा के बीस वर्ष पूर्ण हो जाने पर अधिकतम धनराशि उपलब्ध हो जा सके।²

(३) यदि अस्थायी सेवा पर कार्य करने वाला कोई कर्मचारी अपने उसी अथवा अन्य किसी पद पर स्थायी हो जाए, तो पेन्शन की दृष्टि से उसकी इस अस्थायी सेवा को भी पूर्ण सेवा में ही गिना जाना चाहिए। प्रतिकक्षा स्थापनों (Defence establishments) में कुछ कर्मचारियों की असाधारण सेवा (Extraordinary service) की गणना अर्धरूप (Half) में की जानी चाहिए, एक चौथाई रूप में नहीं जैसा कि आजकल होता है।³

(४) पेन्शन की दृष्टि से भारत से बाहर लिए जाने वाले अवकाश (Leave) को उम्मी सीमा तक गिना जाना चाहिए जैसा कि भारत में लिए जाने वाले अवकाश को।⁴

1 Ibid Paragraph 9

2 Ibid Paragraph 12

3 Ibid Paragraphs 13-18

4 Ibid Paragraph 15

(५) जब नियमानुकूल सेवा की कुल अवधि, उस अवधि से भी छ माह से अधिक हो जाए जितनी कि पेंशन प्राप्त करने के लिए आवश्यक होती है, तो पेंशन की मात्रा का निर्धारण करते समय आधे वर्ष की पेंशन के अतिरिक्त-लाभ की आज्ञा प्रदान कर दी जानी चाहिए।¹

(६) उन मामलों में स्थानापन्न (Officiating), विशिष्ट (Special) तथा वैयक्तिक (Personal) वेतन के पूरे भाग की गणना करते रहना चाहिए जिनमें कि वर्तमान समय में ऐसा किया जाता है, परन्तु अन्य मामलों में, विशिष्ट परिस्थितियों के अनुसार, सेवा के गत तीन वर्षों के ऐसे वेतन के पूरे अथवा आधे भाग को विचारार्थ लिया जाना चाहिए।²

(७) पेंशन के लिए डाक्टरों के अग्रभ्यास भत्ते (Non-practising allowance) की भी गणना की जानी चाहिए।

(८) जब निर्वाह-खर्च (Cost of living) में वृद्धि हो जाए तो सरकार उन व्यक्तियों को कुछ सहायता देने के प्रश्न पर विचार कर सकती है जिनकी पेंशन २०० रु० मासिक से अधिक न हो।³

(९) जिस स्थायी कर्मचारी की मृत्यु नियमानुकूल सेवा के पाँच वर्ष पूर्ण होने से पूर्व ही हो जाए, उसके परिवार को दिये जाने वाले न्यूनतम अथवा सेवोपहार (Gratuity) की मात्रा छ माह के परिलाभों (Emoluments) के तुल्य होनी चाहिए, परन्तु यदि कर्मचारी की मृत्यु सेवा के प्रथम वर्ष में ही हो जाए तो ऐसी परिस्थितियों में सेवोपहार की न्यूनतम मात्रा दो माह के सेवोपहार के तुल्य होनी चाहिए।⁴

(१०) जो सरकारी कर्मचारी अशदायी भविष्य निधि (Contributory provident fund) में अशदान देता हो उसके परिवार को दिये जाने वाले सेवोपहार की मात्रा उस फन्तर (Difference) के तुल्य होनी चाहिए जोकि उस धनराशि के बीच, जोकि उसे उस समय प्राप्त होती जबकि वह पेंशन वाले संस्थान (Establishment) में सेवा कर रहा होता, तथा उसकी भविष्य निधि में दिये जाने वाले सरकारी अशदान (उस पर प्रतिशत ब्याज सहित) के बीच पाया जाए। यदि ऐसे कर्मचारी की मृत्यु अशदायी भविष्य निधि में उसके प्रवेश का पात्र बनने से पूर्व ही हो जाए, तो उसकी मिलने वाले सेवोपहार की मात्रा वही होनी चाहिए जो कि शुद्ध रूप से अस्थायी कर्मचारियों के लिए होती है।⁵

1 Ibid Paragraph 23

2 Ibid Paragraph 24

3 Ibid Paragraph 29

4 Ibid Paragraph 32

5 Ibid Paragraph 34

(११) विधवा तथा बच्चों की पेन्शन लाभ योजना, जो कि अश्रुदान पर आधारित होती है, के स्थान पर वर्तमान परिवार पेंशन योजना का प्रचलन होना चाहिए।

(१२) जिन अर्ध-सरकारी संस्थाओं का वित्तीय पोषण उपकारी (Cesses) अथवा सरकारी अनुदानों (Grants) के द्वारा किया जाता हो, उनके वैज्ञानिक कर्मचारियों को नियुक्ति जब स्थायी सरकारी सेवा में हो जाए तो पेंशन की दृष्टि से उन संस्थाओं की उनकी सम्पूर्ण सेवा की गणना नियमानुकूल सेवा (Qualifying service) में ही की जानी चाहिए, बशर्ते कि उनके पूर्व नियोजता (Previous employers) अश्रुदायी भविष्य निधि में कर्मचारी की अपने गृही की अवधि के अपने अश्रुदान के बदले में सरकार को उसी अवधि का पेंशन का अश्रुदान अदा करने को प्रस्तुत हो जायें।²

(१३) सरकार तथा विश्वविद्यालयों के बीच वैज्ञानिकों एवं शिल्पकलाविदों (Technologists) की पारस्परिक अदला-बदली को सुविधाजनक बनाने के लिए, उस पेंशन अश्रुदान (Pensionary contribution) को, जोकि विश्वविद्यालयों को उस समय देना पड़ता है जबकि वे किसी सरकारी सेवा की सेवा प्राप्त करते हैं, उस दर तक सीमित कर दिया जाना चाहिए जिस दर से कि विश्वविद्यालय अपने अन्य कर्मचारियों की भविष्य निधि में अपना अश्रुदान देते हैं।³

निष्कर्ष

(Conclusion)

कर्मचारियों के उत्साह तथा अनुशासन का महत्व (Importance of Employee Morale and Discipline)

सवा की उपरोक्त दशार्थ कर्मचारियों के अनुशासन तथा उत्साह को बनाये रखने के लिए आवश्यक है। कर्मचारियों का उच्चतम उत्साह प्रशासन के सफल संचालन के लिए आवश्यक है। कर्मचारियों से रचनात्मक तथा ठोस कार्य की आशा तभी की जा सकती है जब उनका उत्साह तथा अपने कार्य से लगाव खूब ऊँचा हो और वे प्रशासनिक संगठन व संस्थात्मक चिन्तन में एक सच्ची हिस्सेदारी महसूस करते हों। सारांश में "उत्साह एक स्वस्थ रोजगार व्यवस्था का मापदण्ड भी है तथा एक कार्य-कुशल संगठन के निर्माण का उपयोगी माध्यम भी है। यह एक सामाजिक-मनोवैज्ञानिक, एक एकी मानसिक दशा को प्रतिबिम्बित करता है जिसमें पुरुष तथा स्त्रियाँ स्वच्छा से ही अपनी योग्यता का विकास करने का प्रयास करते हैं और विकसित योग्यता का अपने कार्य में श्रेष्ठतम प्रयोग करते हैं। इसका कारण वह बौद्धिक या नैतिक सन्तोष है, जो उन्हें आत्मानुभूति (Self-realization), अपने चुने हुए क्षेत्र में किये गए विनिष्ट

1 Ibid Paragraph 40

2 Ibid Paragraph 41

कार्यों तथा अपनी सेवा पर गर्व से प्राप्त होता है।¹ संगठन तथा कर्मचारियों के मध्य एक समरूप दृष्टिकोण का विकास करने के लिए उत्साहवर्द्धक प्रेरणाओं (Incentives) का होना जरूरी है। अपने कार्य को करते समय कर्मचारियों को आत्मानुभूति प्राप्त होनी चाहिए। ऐसी दशाएँ बनानी चाहिये जिनमें प्रत्येक कर्मचारी अपने को प्रशासनिक संगठन का एक महत्वपूर्ण तथा अभिन्न अंग महसूस करे। प्रशासनिक संगठन यदि प्रशासन के मानवीय पहलू पर पर्याप्त तथा उचित ध्यान दे तो वह कर्मचारियों में एकत्व व समूह भाव को सरलता से पैदा कर सकता है तथा अपने उद्देश्यों की प्राप्ति भी उतनी ही सरलता से कर सकता है। "उच्चतम उत्साह में बौद्धिक तथा भावात्मक, दोनों गुण होते हैं। इसका बौद्धिक मुख ज्ञान, झूझ-झूझ तथा पारस्परिक विचार-विमर्श पर बल से उपजता है और ये तीनों विशेषताएँ सस्थात्मक चिन्तन, नियोजन व मूल्यांकन क्रियाओं में कर्मचारियों के सच्चे दिल से भाग लेने पर निर्भर करती हैं। ये उत्साह को गतिशीलता प्रदान करती हैं।"² संगठन में अनुशासन का उचित वातावरण बनाये रखना कर्मचारियों के उत्साह को बढ़ाने का एक तरीका है। अनुशासन का केवलमात्र दण्डात्मक कार्य नहीं है। इसका अर्थ केवल दण्ड या डाँट-उपट नहीं है। अनुशासन का अर्थ कर्मचारीगण को उचित-अनुचित का ज्ञान कराने वाली शिक्षात्मक प्रक्रिया भी है। प्रशासन में लोकतंत्रीय नेतृत्व प्रदान करने वाले अधिकारियों को चाहिए कि वे कर्मचारियों को केवल दण्ड ही न दें, अपितु उन्हें शिक्षित भी करें, उन्हें समझाये तथा उनसे तर्क-वितर्क करें।³ कर्मचारियों का उत्साह निम्नलिखित परिस्थितियों पर निर्भर करता है—

(क) कार्य की प्रकृति। यदि कार्य रोचक है या उसका कोई सामाजिक दृष्टि से उपयोगी उद्देश्य है तो कर्मचारीगण उसमें अधिकतम रुचि लेंगे।

(ख) संगठन की नीतियों व कार्यक्रमों की सुस्पष्टता, संचार की उचित व्यवस्था तथा प्रभावशाली नेतृत्व कर्मचारियों के उच्चतम उत्साह के लिए अत्यन्त आवश्यक है।

(ग) कार्य की अच्छी दशाएँ, उच्चाधिकारियों का निर्मल तथा न्यायपूर्ण चरित्र, मानवीय व्यवहार तथा उत्पादन पक्षीय नीतियों की अपेक्षा कर्मचारी पक्षीय नीतियाँ भी कर्मचारियों के उत्साह की वृद्धि में योगदान देती हैं।⁴ काफी सीमा तक

1 L. D. White, 'Public Administration' *Encyclopaedia of the Social Science*, Vol 1, page 446, N Y, Macmillan 1930

2 Morstein Marx (Ed) *Elements of Public Administration*, (U S A, 1949), Chapter 21 *Morale and Discipline*, page 479

3 For further details refer to Morstein Marx (Ed), *op cit*, Chapter 21 *Morale and Discipline* pages 478-497

4 Also refer to Elton Mayo *The Human Problems of the Industrial Civilization*, (N Y 1933), *Dumock, Dumock and Koenig op cit*, (N Y, 1960), Chapter 27, *Motivation and Morale*, pages 467-482, Ordway Tead *The Art*

कर्मचारियों का उत्साह संगठन के उच्च प्रबन्ध अधिकारियों की योग्यताओं पर निर्भर करता है। कर्मचारियों ने प्रति उनकी मनोवृत्ति तथा उनका व्यवहार बहुत कुछ संगठन में उत्साह को प्रभावित करता है।

संगठन के अध्यक्ष तथा अधीनस्थ कर्मचारियों के पारस्परिक सम्बन्ध एवं ऐसा प्रवेला तत्व है जो संगठन में उत्साह वर्द्धक किया में सबसे अधिक योगदान देता है। अध्यक्ष को परिश्रम से उन तत्वों को दूर करने के लिए ब्रह्म उठाने चाहिए जो उत्साह निर्माण में बाधक हैं। एक "वास्तविक अध्यक्ष" उत्साह ला सकता है किन्तु एक "अध्यक्ष" नहीं ला सकता। अनुशासन तथा उत्साह की दृष्टि से एक "वास्तविक अध्यक्ष" तथा एक "अध्यक्ष" में विभिन्न अन्तर महत्वपूर्ण हैं—

एक अध्यक्ष अधीनस्थ कर्मचारियों को आदेश देता है,

एक वास्तविक अध्यक्ष उनका पक्ष-प्रदर्शन करता है।

एक अध्यक्ष अपने अधिकार का आश्रय लेता है,

एक वास्तविक अध्यक्ष सबकी सद्भावना प्राप्त करता है।

एक अध्यक्ष अपने कर्मचारियों को घमसाता तथा परेशान करता है,

एक वास्तविक अध्यक्ष उनमें लगाव तथा जोश पैदा करता है।

एक अध्यक्ष कहता है "मैं,"

एक वास्तविक अध्यक्ष कहता है "हम सब"।

एक अध्यक्ष आदेश देता है : "समय पर आओ,"

एक वास्तविक अध्यक्ष अपने कर्मचारियों में समय से पूर्व पहुँचने की इच्छा जागृत करता है।

एक अध्यक्ष आराम के समय से घृणा करता है,

एक वास्तविक अध्यक्ष ऐसे अवकाश के समय को समोचित करता है।

एक अध्यक्ष यह जानता है कि काम कैसे किया जाता है,

एक वास्तविक अध्यक्ष बेचत सचेत करता है कि काम कैसे किया जा सकता है।

एक अध्यक्ष कार्य को एक भारी बोझ बना देता है,

एक वास्तविक अध्यक्ष कार्य को आनन्द में परिणित कर देता है।

एक अध्यक्ष कहता है : "आओ",

एक वास्तविक अध्यक्ष कहता है "आइए चलें"।¹

of Administration, (N Y 1951). 'Collective Bargaining in the Public Service A Symposium', Public Administration Review, American Society of Public Administration, Winter 1962 Vol XXII No I

1 Reproduced Public Administration Review (U S A), Winter 1962, Vol XXII, No I, page 29

संगठन के कर्मचारियों में उत्साहवर्द्धन के लिए "वास्तविक अध्यक्ष" वाले गुण चाहिए तथा "अध्यक्ष" वाली मनोवृत्ति का उन्मूलन आवश्यक है। वास्तविक अध्यक्ष समूह-भाव सरलता से जागृत कर सकता है और यह समूह-भाव सेवाओं में उच्च उत्साह का आधार होता है क्योंकि उत्साह (Morale) वास्तव में "एक व्यक्ति समूह की एक समान उद्देश्य की प्राप्ति के लिए परस्पर निरन्तर मिलकर कार्य करने की समता का नाम है।"¹

1 Alexander H Leighton "Improving Human Relations, Applied Science of Human Relation, Personnel Administration Vol IX, No 6 (July, 1947), P 5 Also refer to Felix A Nigro, *op cit*, Chapter 12, Morale and Discipline pages 383—411

कर्मचारियों के संगठन अथवा संघ (Employees Organizations or Associations)

सरकारी कर्मचारियों के अपने निजी संगठन अथवा संघ होत हैं। कर्मचारी-संघवाद (Employee unionism) सरकारी कर्मिक अथवा सेवी-वर्ग प्रशासन (Public personnel administration) का एक महत्वपूर्ण तथ्य बन गया है। वास्तव में देखा जाए तो कर्मचारियों में संगठनों का होना अत्यन्त आवश्यक है। यदि कर्मचारी सामूहिक रूप से अपनी एक संगठित आवाज उठी बनाते हैं तो यह बात निश्चित है कि उन्हें निम्न वेतन तथा निम्न कार्य-परिस्थितियों (Poor working conditions) के अन्तर्गत ही कार्य करना होगा। सामूहिक सौदागरी अथवा मोल-तोल (Collective bargaining) के द्वारा, ये संघ (Unions) कर्मचारियों के लिये सेवा की श्रेष्ठतर शर्तों एवं दशाओं की प्राप्ति का प्रयत्न करते हैं। उनकी सामान्य मांगें होनी हैं उच्चतर वेतन, कार्य के अपेक्षाकृत कम घण्टे, रहने की श्रेष्ठ दशाएँ, छुट्टियाँ, भविष्य निधि (Provident Fund) तथा बीमारी, वृद्धावस्था अथवा दुर्घटना के विरुद्ध बीमा। कर्मचारियों की स्थिति में सुधार का अधिकाधिक प्रयत्न करना ही इन संघों का मुख्य उद्देश्य होता है। कर्मचारियों के संगठनों के अन्य महत्वपूर्ण कार्य हैं—कर्मचारियों की व्यवस्थाओं (Grievances) अथवा शिकायतों को, यदि कोई हो तो उच्च अधिकारियों के सम्मुख रखना। यदि कर्मचारी यह समझते हैं कि कोई बात अनुचित की गई है तो वे सामूहिक रूप से उसके विरोध में आवाज उठा सकते हैं। कर्मचारी संगठन निर्देशन सेवी-वर्ग द्वारा किये जाने वाले अधिकारों के दुरुपयोग की ओर भी ध्यान दिलाने हैं। सरकार ने दृष्टिकोण से यह एक ऐसा ठोस लाभ है जिसका उसके लिये अत्यधिक महत्व है। यदि किसी उच्च सरकारी अधिकारी द्वारा कोई अनुचित कार्य किया जाता है तो इन संगठनों के द्वारा वह सरकार की जानकारी में आ जाता है। कर्मचारियों के संगठन प्रशासकीय अधिकारियों अर्सेनिक अथवा सिविल-सेवा आयोगों तथा विधान-मण्डल के सम्पर्क में रहते हैं, और कर्मचारी-वर्ग से सम्बन्धित मामलों एवं नीतियों के सम्बन्ध में बहुधा उनकी राय मांगी जाती है। कर्मचारियों के संगठन, प्रशासन के दोषों की ओर ध्यान दिलाकर तथा उनके सुधार के लिये सुझाव देकर, शासन प्रबन्ध के कार्य-सञ्चालन में सुधार लाने की दिशा में सरकार की ठोस सहायता करते हैं। यही कारण है कि जिसकी वजह से लोकतन्त्रीय देशों में प्रबन्ध सम्बन्धी योजनाओं में कर्मचारियों के भाग लेने को अत्यन्त वाछनीय

समझा जाता है। कार्य-कुशलता की दृष्टि से, यह आवश्यक समझा जाता है कि विभागों (Departments) के कार्य-संचालन में कर्मचारियों को गहन रूप में (Intensively), एवं विस्तृत रूप में (Extensively), दोनों ही प्रकार से भाग लेना चाहिये। इस व्यवस्था का लाभ यह होता है कि सेवा-नियोजक (Employer) कर्मचारियों की समस्याओं, कठिनाइयों तथा उनके दृष्टिकोणों से परिचित हो जाते हैं क्योंकि इसके समुचित हल पर ही विभाग की कार्य-कुशलता तथा उनका सुचारु संचालन निर्भर होता है। प्रबन्ध (Management) में भाग लेने (To participate) की इस व्यवस्था से कर्मचारियों को भी यह अवसर मिलता है कि वे सेवा नियोजन की कठिनाइयों एवं समस्याओं को समझ सकें तथा अनुभव कर सकें। इसका परिणाम यह होता है कि कर्मचारियों का दृष्टिकोण उस संगठन के प्रति, जिसमें कि वे सेवा कर रहे होने हैं, सहानुभूतिपूर्ण तथा अनुकूल हो जाता है।

कर्मचारियों के ये सघ (Unions) अपने प्रयत्नों में कहीं तक रचनात्मक (Constructive) होंगे—यह बात दो तत्वों पर निर्भर होती है। पहला तत्व (Factor) है कर्मचारियों के संगठना के प्रति उच्च अथवा प्रवर अधिकारियों (Superior officers) का रुत (Attitude)। यदि उच्च पदाधिकारी कर्मचारियों के सघों को अपने विश्वास में ले लें, धैर्यपूर्वक उनकी बातें सुनें, उनका विश्वास करें तो कर्मचारियों के ये सघ अपने प्रयत्नों में रचनात्मक बने रहेंगे। यदि उच्च अथवा प्रवर अधिकारी अपने अवर अथवा निम्न सेवकों (Inferiors) से बात करन में अपनी मानहानि समझते हैं, यदि वे उनके साथ अहंकारपूर्ण तरीके से व्यवहार करते हैं तो कर्मचारियों के ये सघ अपने प्रयत्नों में अरचनात्मक अथवा ध्वगात्मक (Destructive), भगडालू तथा सडाकू बन जायेंगे। दूसरा तत्व है कर्मचारियों का राष्ट्रीय एवं सामाजिक दृष्टिकोण। यदि किसी विसिष्ट विभाग के कर्मचारी, देश के सामान्य सर्वांगीण कल्याण की चिन्ता किये बिना, केवल अपने निजी कल्याण में ही रुचि रखते हैं तो इस दिशा में उनका प्रयत्न स्वायंपूर्ण अविशेषपूर्ण तथा विनाशात्मक होगा। यदि कर्मचारी व्यापक सामाजिक एवं राष्ट्रीय हितों को दृष्टिगत रखते हैं और राष्ट्रीय अर्थ व्यवस्था (National economy) के समर्थन में ही अपनी मांगें प्रस्तुत करते हैं तो उनके प्रयत्न अधिक युक्तिसंगत (Reasonable), समझौता-पूर्ण (Accommodating) तथा रचनात्मक होंगे।

इस तथ्य को ही सभी स्वीकार करते हैं कि कर्मचारियों के संगठन १९वीं शताब्दी के अन्त से ही कर्मचारियों की कार्य-परिस्थितियों (Working conditions) में सुधार के लिये उत्तरदायी रहे हैं। इनका अस्तित्व (Existence) सरकारी पदाधिकारियों को सावधान एवं सतर्क बनाये रखता है, इसका परिणाम यह होता है कि वे सरकारी सत्ता का दुरुपयोग नहीं कर सकते।

कर्मचारियों की मांगें पूरी करने के उपाय

(Methods of getting employees' demands fulfilled) :

एक बात, जिसके सम्बन्ध में आज भी भारी विवाद गाया जाता है, यह है कि क्या सरकारी कर्मचारियों को इस बात की स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए कि अपनी सेवा की शर्तों से सम्बन्धित मामलों के विषय में वे प्रदर्शनों (Demonstrations) में भाग ले सकें अथवा हड़ताल (Strike) का सहारा ले सकें ? क्या सरकारी कर्मचारियों को, जबकि उनकी कुछ व्यथाएँ एवं शिकायतें हो तब काम बन्द कर देन की आज्ञा होनी चाहिए ? अनेक सरकारें अपने कर्मचारियों को हड़ताल करने का अधिकार नहीं देती। संयुक्त राज्य अमेरिका में, संघीय कर्मचारियों (Federal employees) को अपने गण बनाने का अधिकार प्राप्त है। संयुक्त राज्य की सरकार सिविल-सेवा कर्मचारियों को हड़ताल करने, अथवा यहाँ तक कि संयुक्त राज्य के विरुद्ध हड़तालों का आयोजन करने वाले संगठनों से सम्बन्ध रखने तक का भी अधिकार नहीं देती। सन् १९५५^१ में निर्मित एक कानून में यह उपबन्ध (Provision) है कि ऐसा कोई भी व्यक्ति, संयुक्त राज्य (United States) की सरकार में अथवा उसके किसी अभिवरण (Agency) में, जिसमें कि पूर्ण स्वामित्व प्राप्त सरकारी निगम (Government corporations) भी सम्मिलित हैं, कोई नौकरी या पद स्वीकार अथवा धारण नहीं कर सकेगा, जो कि किसी भी हड़ताल में भाग लेता हो अथवा संयुक्त राज्य की सरकार अथवा उसके किसी अभिवरण के विरुद्ध हड़ताल करना अपना अधिकार समझना हो, अथवा जो सरकारी कर्मचारियों के ऐसे संगठन का सदस्य हो जो कि हड़ताल करना अपना अधिकार मानता हो। इस उपबन्ध का उल्लंघन एक 'गम्भीर अपराध' माना जाता है जिसका दण्ड जुर्माना (Fine) अथवा कारावास (Imprisonment) है। हड़ताल में भाग लेना तो इससे पूर्व भी (सन् १९४७ के Taft Hartley Act के अन्तर्गत) अवैध (Unlawful) था परन्तु उतना दण्ड या केवल सेवान्मुक्त (Discharge) कर देना, सिविल-सेवा की पदवी को अन्त कर लेना तथा तीन वर्ष के लिए पुनः नौकरी के लिए अयोग्य (Ineligible) बना देना। आस्ट्रेलिया, जापान तथा स्विटजरलैंड में भी सरकारी कर्मचारियों का हड़ताल में भाग लेना अवैधानिक है ; आस्ट्रेलिया में इस नियम के उल्लंघन का दण्ड है सरकारी कार्यवाही द्वारा सेवा से पदच्युति (Summary dismissal from service)। इंग्लैंड में, हड़तालों पर तो रोक नहीं है परन्तु एक सिविल कर्मचारी यदि हड़ताल करता है तो इसका अर्थ है कि वह अपने कर्तव्यों का पालन करने से इन्कार करता है, फलतः इस स्थिति में उसके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है। इस नियमोत्प्लवन के लिए दिये जाने वाले दण्डों में भर्त्सना (Reprimand) से लेकर पेंशन की समाप्ति सहित पदच्युति (Dismissal) तक के दण्ड सम्मिलित हैं। भारत में, सरकारी कर्मचारियों

^१ Public Law 330, 84th Congress.

द्वारा हड़ताल करने पर कानून द्वारा कोई रोक तो नहीं है पर यदि कर्मचारी ऐसा करते हैं तो अनुमगान भग माना जाता है ।¹

प्रश्न यह है कि सरकारें जब गैर-सरकारी उद्योगों में श्रमिकों के हड़ताल करने के अधिकार की स्वीकार करती हैं तो वे स्वयं अपने कर्मचारियों को हड़ताल करने के अधिकार क्यों नहीं देती ? इस प्रश्न के उत्तर में जो कारण प्रस्तुत किया जाता है वह यह है कि सरकार अनेक ऐसे कार्य सम्पन्न करती है जो कि सामूहिक रूप में समाज के अस्तित्व (Existence) एवं भलाई के लिए अनिवार्य होते हैं । यातायात, खाद्य ऐसे ही अन्य उपयोगी उद्योगों में यदि हड़ताल होती है तो उससे सम्पूर्ण समाज के जीवन में ही पक्षाघात (लकवे) जैसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है । फलतः सरकारी कर्मचारियों द्वारा की जान वाली हड़ताल से सम्पूर्ण समाज अथवा राष्ट्र को हानि पहुँचती है । अतः सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल करने का अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए । यही तर्क राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा सन् १९३७ में मघीय कर्मचारियों की 'राष्ट्रीय संस्था' (National Federation of Federal Employees) के अध्यक्ष को लिखे गए एक पत्र में दिया गया था ।

"मेरा यह विश्वास है और मैं विशेष रूप से उस पर जोर देना चाहता हूँ कि सरकारी कर्मचारियों के किन्हीं भी संगठन के कार्यों में पब्लिक मुक्तियों का कार्ड स्पष्ट नहीं है । सघीय सेवा के अन्तर्गत जो कर्मचारी कार्य करते हैं उन पर सम्पूर्ण जनता की सेवा करने का दायित्व (Obligation) होना है और जनता ने रिक्त एवं कल्याण की देख-रेख के लिए यह आवश्यक है कि सरकारी क्रियाओं के संचालन में व्यवस्था (Orderliness) तथा निरन्तरता (Continuity) बनी रहे । उनका यह दायित्व सर्वोपरि है । चूँकि उनकी सेवायें सरकार की कार्य-प्रवृत्ति से सम्बन्धित होती हैं अतः सरकारी कर्मचारियों द्वारा हड़ताल करने का स्पष्टतः यही अर्थ होता है कि वे सरकार की क्रियाओं को उस समय तक रोकना या उनमें बाधा डालना चाहते हैं जब तक कि उनकी माने पूरी न हो जायें । ऐसी कार्यवाही, जिसमें कि वे ही व्यक्ति सरकार को शक्तिहीन करने की सोचते हैं जोकि उसकी महादत्ता तथा समर्थन करने की शपथ ले चुके हैं, पूर्णतः अविचारणीय एवं असहनीय है । अतः 'सघीय कर्मचारियों की राष्ट्रीय संस्था' के संविधान में मैं इस उपबन्ध (Provision) को बड़े सन्तोष के साथ देता हूँ कि "किन्हीं भी परिस्थितियों में यह संस्था समुक्त राज्य की सरकार के विरुद्ध हड़ताल नहीं करेगी और न उनका समर्थन ही करेगी ।"

यह कहा जा सकता है कि प्रतिवन्ध लगा कर हड़तालों को समाप्त नहीं किया जा सकता । हड़ताल देग में प्रचलित सामाजिक एवं आर्थिक दशाओं पर निर्भर होती है । हड़ताल का सङ्गार यही अचानक से लिया जाता हो, ऐसी बात नहीं है, यह

1 अब भारत में, सरकारी कर्मचारियों का हड़ताल में भाग लेना अवैध (Illegal) घोषित कर दिया गया है ।

तो कर्मचारियों की सामाजिक स्थिति तथा आर्थिक दशाओं पर निर्भर होती है। सिविल सेवा में नौकरी की दशाएँ जितनी अधिक सराब होगी, इन संगठनों की संख्या भी उतनी ही अधिक होगी तथा उतनी ही अधिक बढोڑता उनमें व्यवहार में होगी।

फिर, यदि कर्मचारियों को उनकी व्यवस्थाओं की सुनवाई के लिए अन्य संवैधानिक अवसर प्रदान किये जायें तो हड़तालें होनी ही नहीं। सरकारी कर्मचारियों को यह अधिकार प्राप्त होना चाहिये कि वे उच्च पदाधिकारियों के समक्ष अपनी व्यथाएँ (Grievances) रख सकें। सरकार के साथ विवाद की स्थिति में पंचनिर्णय (Arbitration) की व्यवस्था होनी चाहिये। यदि कर्मचारियों को इस बात का पूर्ण प्रवसर प्रदान किया जायें कि वे अपने विचारों का प्रतिनिधित्व कर सकें, और यदि वे इस विषय में आतंकित रहें कि उनकी बातें गमबिचल रूप से सुनी जायेंगी तो हड़तालें लोकप्रिय नहीं होगी।

प्रो० हर्मान फिन्टर ने हड़ताल के मामले का संवेक्षीकरण तीन प्रस्तावों के रूप में किया है। उनका कहना है

(१) "यदि राज्य अपनी विधियों एवं परम्पराओं के द्वारा सिविल सेवकों को कुछ लाभ प्रदान करने के कार्य में स्वयं को लगाये रखता है, तो एक व्यापकपूर्ण सीढ़ी के रूप में वह उनसे इस समवर्ती (Corresponding) गारण्टी की भी मांग कर सकता है कि उनकी ओर से, कम से कम, हड़ताल की प्रतिक्रिया उसके सम्मुख उत्पन्न न की जाए।

(२) अपनी सेवाओं के सतत संचालन में राज्य (State) जिन हितों (Interests) को अपने सम्मुख रखता है वे अत्यावश्यक तथा जीवन मरण की प्रकृति के होते हैं और उनके सम्पादन में कोई अवरोध नहीं पड़ना चाहिए अन्यथा उसको भारी विपत्ति का सामना करना पड़ सकता है।

(३) यदि सिविल-सेवकों द्वारा अपनी मांगें (Demands) प्रस्तुत करने के लिए ऐसे अनैक सर्वधानिक मामलों की व्यवस्था की जायें कि जिनके द्वारा उनकी मांगों पर विचार किया जा सके, और यदि वे न्यायोचित हों तो संतुष्ट की जा सकें, तो यह आवश्यक है कि सरकार को भुक्तने के लिए बाध्य करने वाले एक साधन के रूप में हड़ताल का उपयोग निश्चय ही नहीं किया जाना चाहिए।"¹

भारत में कर्मचारियों के संघ (Employee's Association in India)

भारत में सरकारी कर्मचारी अपने निजी संघ बना सकते हैं परन्तु वे सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त होने चाहियें। जहाँ तक हड़तालों का सम्बन्ध है, यदि कर्मचारी हड़ताल का आश्रय लेते हैं तो उन्हें सरकार द्वारा की जाने वाली अनुशासनात्मक कार्यवाही का सामना करना पड़ता है।

अब हम इस बात का अध्ययन करेंगे कि संगठन अथवा सघ बनाने तथा सेवा की शर्तों से सम्बन्धित मामलों के बारे में प्रदर्शनों या हड़तालों का सहारा लेने के कर्मचारियों के अधिकार के सम्बन्ध में भारत सरकार के नियम (Rules) क्या हैं।

केन्द्र सरकार के कर्मचारी, कुछ छोटे-मोटे अथवा दो को छोड़कर, तीन मुख्य वर्गों में बाटे जाते हैं

(i) औद्योगिक (Non-industrial) कर्मचारी-वर्ग जिसमें कि डाक व तार तथा नागरिक उड्डयन विभागों (Civil Aviation Departments) में काम करने वाले कर्मचारी और औद्योगिक संस्थानों (Industrial establishments) में ५०० रु० या इससे अधिक वेतन पाने वाले राजपत्रित (Gazetted) अथवा अन्य कर्मचारी सम्मिलित हैं।

(ii) औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग (Industrial staffs), रेलवे के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों को छोड़कर, और

(iii) औद्योगिक तथा औद्योगिक रेलवे कर्मचारी-वर्ग।

(१) प्रथम वर्ग (i) में जो कर्मचारी-वर्ग सम्मिलित है उस पर केन्द्रीय प्रशासनिक सेवा (पाचार) नियम, १९५५ (Central Civil Service Conduct Rules 1955) के निम्नलिखित उपबन्ध (Provisions) लागू होते हैं—

४ (अ) कोई भी सरकारी कर्मचारी अपनी शर्तों से सम्बन्धित किसी भी मामले के बारे में न तो किसी प्रदर्शन में भाग लेना अथवा न किसी भी प्रकार की हड़ताल का आश्रय लेगा।

४ (ब) कोई भी सरकारी कर्मचारी सरकारी कर्मचारियों के किसी भी ऐसे सघ का सदस्य नहीं बनेगा अथवा न उसकी सदस्यता जारी रहेगा—

(क) जिसके लिए कि उसके निर्माण से छ माह की अवधि के अन्तर्गत, निर्धारित नियमों के अनुसार सरकार से स्वीकृति अथवा मान्यता न प्राप्त कर ली गई हो, या

(ख) जिसको, निर्धारित नियमों के अनुसार, सरकार द्वारा मान्यता (Recognition) देने से इन्कार कर दिया गया हो अथवा जिसको मान्यता वापिस ले ली गई हो।

६ कोई भी सरकारी कर्मचारी रेडियो के किसी प्रसारण (ब्राडकास्ट) में, अथवा गुप्तता से या अपने नाम से या अन्य किसी व्यक्ति के नाम से प्रकाशित किसी लेख में, अथवा समाचार-पत्र या प्रेस को दिये गए किसी वक्तव्य या पत्र में, अथवा किसी सार्वजनिक वक्तव्य या प्रकाशन में अपना ऐसा कोई विचार या मत अथवा तथ्य प्रकट नहीं कर सकेगा—

(i) जिससे केन्द्र सरकार अथवा किसी राज्य की किसी प्रचलित (Current) अथवा अभिनव (Recent) नीति या कार्यवाही की विपरीत आलोचना करने पर अवसर मिले

६ कोई भी सरकारी कर्मचारी, सरकार की अथवा अन्य किसी ऐसी सत्ता (Authority) की पूर्ण अनुमति लिए बिना जिसे कि सरकार ने अपने उत्तरदायित्व पर यह अधिकार प्रदान कर रखा हो, किसी भी प्रकार का चन्दा न तो मागेगा, और न स्वीकार करेगा, अथवा किसी भी उद्देश्य की पूर्ति के लिए धन एकत्रित करने के कार्य से अन्य किसी रूप में भी, अपने आपको सम्बन्ध नहीं रहेगा।

१०. कोई भी सरकारी कर्मचारी सरकार के अन्तर्गत अपनी सेवा से सम्बन्धित किसी मामले के बारे में अपने हितों की पूर्ति के लिए किसी भी उच्च प्राधिकारी पर किसी प्रकार का राजनैतिक अथवा अन्य बाह्य प्रभाव नहीं डालेगा अथवा डालने का प्रयास नहीं करेगा।

(२) द्वितीय वर्ग (ii) में जो कर्मचारी-वर्ग सम्मिलित है (अर्थात् औद्योगिक कर्मचारी वर्ग) उस पर अभी ज्ञान में ही की गई व्यवस्था के अनुसार ऊपर उल्लेख किये गए उपबन्ध (Provisions) तथा 'केन्द्रीय असेंनिव सेवा (आचार) नियम, १९५५' के कुछ अन्य उपबन्ध लागू नहीं होंगे और नियम ६ (i) भी केवल इस प्रतिबन्ध-समय वाक्य खण्ड (Proviso) के साथ लागू होता है कि इस धारा की कोई भी बात कर्मचारी द्वारा, श्रमिक संघ (Trade union) के एक पदाधिकारी के रूप में, ऐसे विवरणों पर एव यथासं विचारों की अभिव्यक्ति (Expression of views) पर लागू न होगी जो कि उन कर्मचारियों की सेवा की शर्तों में सुधार करने अथवा उन्हें सुरक्षित बनाने के उद्देश्य से प्रकट किये गए हैं जो उन श्रमिक संघ के सदस्य हों।

(३) तृतीय वर्ग (iii) के कर्मचारी-वर्ग (अर्थात् रेलवे कर्मचारी-वर्ग) का नियमन 'रेलवे सेवा (आचार) नियम १९५६' (Railway Service (Conduct) Rules 1956) के द्वारा किया जाता है, जिसमें उपबन्ध ४ (घ) तथा ४ (द) के समवर्ती (Corresponding) उपबन्ध तो नहीं हैं, परन्तु 'केन्द्रीय असेंनिव सेवा (आचार) नियम, १९५५' के नियम ६ (i), तथा १७ के समवर्ती उपबन्ध हैं। इस प्रकार स्थिति यह है कि रेलवे कर्मचारी-वर्ग वहाँ प्रभावशाली प्राप्त संधि की सदस्यता तथा प्रदर्शना एव हड़तालों का आश्रय लेने के मामले में औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग (Industrial staffs) जैसी ही स्थिति में है वहाँ श्रमिक संघों की कार्यवाहियों के सम्बन्ध में, प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से, उस पर अभी भी कुछ प्रतिबन्ध लगे हैं, किन्तु रेलवे से बाहर के औद्योगिक कर्मचारी वर्ग पर से ये प्रतिबन्ध हटा लिये गये हैं।

(४) सरकार द्वारा श्रमिक संघों तथा सेवा संघों (Service associations) की मान्यता (Recognition) के सम्बन्ध में स्थिति निम्न प्रकार है अभी एक वर्ष पूर्व तक औद्योगिक कर्मचारियों को छोड़कर, केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के संघों की मान्यता का नियमन सन् १९३७ में जारी किये गए कार्यपालक अनुदेशों (Executive instructions) द्वारा किया जाता था। परन्तु अब इनका स्थान गत वर्ष मार्च में जारी किए गये 'केन्द्रीय सिविल सेवा' (सेवा-संघों की मान्यता) के नियम, १९५६,

ने (जिनका निर्माण कि सविधान की धारा ३०६ तथा धारा १४८ के खण्ड ५ के अन्तर्गत किया गया है) ले लिया है। इन नवीन नियमों के उपबन्धों तथा १६३७ के अनुदेशों में, सारभूत दृष्टि से, कोई अन्तर नहीं है यथा सघों की मान्यता अब भी निम्नलिखित बातों की पूर्ति पर निर्भर होती है

(क) यह कि ऐसे किसी भी व्यक्ति का सम्बन्ध कर्मचारी सघ के कार्यों से नहीं होगा जोकि सरकारी नहीं है,

(ख) सघ की कार्यकारिणी समिति की नियुक्ति केवल सदस्यों में से की जायेगी,

(ग) सघ पृथक् पृथक् कर्मचारियों के पक्ष का समर्थन नहीं करेगा, और

(घ) सघ किसी भी राजनैतिक कोष की स्थापना नहीं करेगा अथवा स्वयं किसी भी राजनैतिक दल या राजनीतिज्ञ के विचारों के प्रचारार्थ धन नहीं देगा।

कर्मचारियों (मुख्यतः औद्योगिक कर्मचारी वर्ग) के सघों की मान्यता का नियमन श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) द्वारा बनाये गए कुछ नियमों के द्वारा (जिनका निर्माण सविधि के द्वारा नहीं होता) किया जाता है। इन नियमों में यह व्यवस्था है कि मान्यता का पात्र (Eligible) बनने के लिए एक सघ (Union) को निम्नलिखित बातें पूरी करनी ही चाहिये—

(क) इसकी सदस्यता उन कर्मचारियों तक ही सीमित रहनी चाहिए जो एक से ही उद्योग अथवा ऐसे उद्योगों में काम करते हों जो कि परस्पर शक्तिष्ठ रूप से सम्बन्धित अथवा सम्बद्ध हों,

(ख) इसे उस उद्योग अथवा उद्योगों में काम करने वाले सभी कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करना चाहिए,

(ग) इसके नियमों में यह व्यवस्था नहीं होनी चाहिए कि यह भाग (ख) में उल्लिखित कर्मचारियों के किसी भी वर्ग को सदस्यता से वंचित कर सके,

(घ) सघ (Union) के सविधान के नियमों में हड़तालों की घोषणा करने की कार्यविधि से सम्बन्धित समुचित उपबन्ध (Provision) सम्मिलित विद्या जाना चाहिए,

(ङ) नियमों में यह भी व्यवस्था होनी चाहिए कि सघ की कार्यकारिणी समिति (Executive committee) की बैठक का आयोजन छ माह में कम से कम एक बार अवश्य हो, और

(च) भारतीय श्रमिक सघ अधिनियम १९२६ (Indian Trade Unions Act 1926) के अन्तर्गत इसका पञ्जीकरण (Registration) अवश्य होना चाहिए।

कर्मचारी सघों को मान्यता प्रदान करना या न करना सरकार के विवेक (Discretion) पर निर्भर होता है। वेतन आयोग (Pay Commission) ने

कर्मचारी मण्डल (Employees Associations) के सम्बन्ध में निम्नलिखित सिफारिशें की—

(१) अमान्यता प्राप्त सभ की सदस्यता को अनुशासनिक अपराध (Disciplinary offence) नहीं माना जाना चाहिए। परन्तु यदि वह सभ ऐसी कार्यवाहियों में भाग लेता है, जिनका आशय यदि पृथक् सरकारी कर्मचारियों द्वारा लिया जाता और उसे आचार नियमों (Conduct Rules) के किसी उपबन्ध का उल्लंघन माना जाता, तो अनुशासनिक कार्यवाही के आधार पर उन सम्बन्धित सरकारी कर्मचारियों से उसकी सदस्यता छोटने की मांग की जा सकती है।^१

(२) कर्मचारी मण्डल की मान्यता के नियमों के निर्माण तथा मान्यता प्रदान करने का कार्य उदार भावना में किया जाना चाहिये।^२

(३) सरकारों कर्मचारियों को हड़तालों का आश्रय नहीं लेना चाहिए। प्रथम न हड़ताल करने की घमकी ही देनी चाहिए, परन्तु कानून में संशोधन किए बिना ही यह परिवर्तन अवश्य होना चाहिए कि कर्मचारी स्वयं ही हड़तालों एवं प्रदर्शनों के प्रयोग का परित्याग कर दें, और सरकार को भी यह परिपाटी (Convention) डालनी चाहिए कि कुछ महत्वपूर्ण मामलों में सम्बन्धित ऐसे किसी भी विवाद (Dispute) को, जिसको बातचीत के द्वारा न सुलझाया जा सके, पंच-निर्णय (Arbitration) के सुपुर्द कर दिया जाए।^३

(४) धर्मिक मण्डल की क्रियाओं के लिए समुचित सुविधाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए।^४

केतन घायोग इस निष्कर्ष पर भी पहुंचा कि यदि सरकार द्वारा विवादों के निपटारे के लिए अन्य किसी उपयुक्त मशीनरी की व्यवस्था की जाए तो हड़तालों की सम्भावना को समाप्त किया जा सकता है। घायोग ने ठीक ही कहा कि 'वर्तमान परिस्थितियों में, यदि इस प्रस्ताव का—कि सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल का परित्याग कर देना चाहिए—व्यापक आधार प्राप्त करना है और उस प्रस्ताव पर कर्मचारियों की तकपूर्ण स्वीकृति प्राप्त करनी है, तो उससे सुलह की बातचीत (Negotiation) के लिए, उनकी व्यवस्थाओं को दूर करने के लिए तथा विवादों के निपटारे के लिए एवं उपयुक्त मशीनरी की स्थापना की जानी चाहिए, साथ ही, पंचनिर्णय की व्यवस्था भी होनी चाहिए, जिससे कि पारिश्रमिक (Remuneration) अथवा सेवा की अन्य किसी ऐसी विशिष्ट महत्वपूर्ण शर्त—जैसे कि भ्रवकाश व काम के घण्टों आदि—के विषय में यदि कोई मतभेद हो और उसे सुलझाया न जा सका हो तो उसके लिए पंचनिर्णय का आश्रय लिया जा सके। और केवल ऐसा होने पर ही

1 Ibid Paragraph 31, chapter XLIX.

2 Ibid Paragraph 13

3 Ibid Paragraphs, 16-17

4 Ibid Paragraph 18

यह कहा जाएगा कि सरकार अपने कर्मचारियों के प्रति अपने उस दायित्व (Obligation) को पूरा कर रही है जिसकी आशा कर्मचारी तब करते हैं जबकि उनसे काम रोक देने के उनके अधिकार को छोड़ देने की मांग की जाती है। यदि लोक हित की दृष्टि से सरकारी कर्मचारियों से उस अस्त्र का प्रयोग न करने की मान की जाती है जोकि गैर-सरकारी कर्मचारियों के हाथों में उचित पारिश्रमिक तथा नौकरी की सतोषजनक शर्तें प्राप्त करने का एक प्रभावशाली साधन सिद्ध होता है, तो उचित तथा न्यायसंगत स्थिति केवल यही हो सकती है कि सरकारी कर्मचारियों को न्यायपूर्ण व्यवहार प्राप्त करने की एक वैकल्पिक व्यवस्था की सुविधा प्रदान की जाए। यदि लोक सेवा से हड़तालों तथा प्रदर्शनों का उन्मूलन किया जा सके और ध्वस्त प्रक्रियाओं द्वारा सोक-सेवकों को न्यायोचित व्यवहार का आश्वासन दिया जा सके, तो कर्मचारियों की शिकायतें दूर करने के लिए एक प्रवेष्ट मशीनरी की रचना करना, जिसमें कि अनिवार्य पंचनिष्ठ भी सम्मिलित हो प्रयुक्तसंगत नहीं होगा।¹

सुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का साधन

व्हिटले परिषदें

(Whitley Councils)

हमने देखा कि सरकारी कर्मचारियों की सेवा की शर्तों से सम्बन्धित विवादों के निपटारे तथा सुलह की बातचीत के लिए एक मशीनरी प्रयत्न निकाय (Body) की स्थापना का किन्ता अधिक महत्व है। इस प्रसंग में यहाँ ब्रिटिश व्हिटले परिषदों, जो कि सरकारी कर्मचारियों के विवादों का निपटारा तथा सुलह की बातचीत करती हैं, की कार्य-प्रणाली का अध्ययन करना उचित ही होगा।

प्रारम्भ (Origin):

सन् १९१६ में ब्रिटिश सरकार ने गैर-सरकारी नियोक्तों में धर्मिकों तथा मालिकों के बीच सम्बन्धों में एक स्थायी सुधार लाने के हेतु सुझाव देने के लिए, Rt Hon J H Whitley, M P (बाद में लोन-सदन के स्पीकर) की अध्यक्षता में एक समिति (Committee) की स्थापना की। इस समिति ने ऐसी परिषदों (Councils) के गठन की सिफारिश की कि जिसमें विवादों का निपटारा करने के लिए कर्मचारियों तथा मालिकों, दोनों के ही प्रतिनिधि हों। सिविल-सेवा के कर्मचारी-सघों ने, विशेषकर पोस्ट आफिस के, व्हिटले प्रतिवेदन के प्रति बड़ा उत्साह प्रकट किया और यह मांग की कि समुक्त परामर्श तथा विचार-विमर्श के इस सिद्धान्त को सिविल-सेवकों पर भी लागू किया जाए। उन्होंने सेवा-सम्बन्धी सभी मामलों के सम्बन्ध में राजकोष (Treasury) के साथ प्रत्यक्ष रूप से बातचीत करने की इच्छा प्रकट की। सिविल-सेवकों ने पूर्णतः व्हिटले परिषदों की स्थापना की मांग

की। सरकार ने ८ अप्रैल १९१६ को यह बात स्वीकार कर ली। सर्व महामात्य (Chancellor of the Exchequer) ने सिविल-सेवा में व्हिटले परिषदों के लिए एक संशोधित सविधान बनाने के लिए एक समिति की नियुक्ति की। राजकोष के Sir Malcolm Ramsay इस समिति के अध्यक्ष थे और Mr. G. H. Stuart Bunning उपाध्यक्ष। इस समिति ने मई १९१६ में सिविल-सेवा में व्हिटले परिषदों के सम्बन्ध में अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत किया। तभी से ब्रिटेन के सरकारी विभागों में व्हिटले परिषदों की स्थापना चली आ रही है। व्हिटले परिषदों की स्थापना के विषय में लिखते हुए White ने कहा कि "वर्तमान पीढ़ी में ब्रिटिश सिविल सेवा में जो सबसे अधिक महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ है वह सम्भवतः व्हिटले परिषदों की स्थापना ही है। इन निकायों (Bodies) में सरकारी पक्ष तथा कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधि समान संख्या में होते हैं तथा ये निकाय अनेक विवादास्पद समस्याओं के समाधान तथा सुलह की बातचीत के लिए कर्मचारियों के विचारों तथा उनकी आलोचनाओं को प्रस्तुत करने वाले बड़े मूल्यवान् अभिकरण (Agency) सिद्ध हुए हैं।^१

व्हिटले परिषदों के उद्देश्य तथा कार्य (Objects and Functions of Whitley Councils)

प्रशासकीय विभागों के लिए संयुक्त व्हिटले समितियों की व्यवस्था की स्थापना के प्रमुख उद्देश्य यह हैं सिविल-सेवा में सम्बन्धित मामलों के विषय में सेवा योजक (Employer) के रूप में राज्य तथा सिविल-सेवकों के बीच अधिवाधिक सहयोग स्थापित करना ताकि लोक सेवा में कुशलता सार्ई जा सके और कर्मचारियों के हितों की रक्षा भी की जा सके, कर्मचारियों की शिकायतों को निबटाने के लिए एक यंत्र की व्यवस्था करना तथा सिविल सेवा के विभिन्न भूगो के प्रतिनिधियों के अनुभवों तथा भिन्न भिन्न विचारों को एक स्थान पर जुटाना।

व्हिटले परिषदों का सम्बन्ध केवल ७०० पौंड वार्षिक तक बतन पाने वाले अनीयमिक (Non industrial) कर्मचारियों की समस्याओं से है। व्हिटले परिषदों के कार्य निम्न प्रकार हैं —

- (१) कर्मचारी वर्ग के विचारों तथा अनुभवों का उपयोग करने के लिए सर्वोत्तम उपायों की व्यवस्था करना।
- (२) ऐसे उपायों की व्यवस्था करना कि इनके द्वारा कर्मचारी-वर्ग अपनी सेवा की शर्तों के निर्धारण तथा नियंत्रण में अधिक भाग ले सकें तथा उत्तरदायी बनाये जा सकें।

^१ L. D. White *The Civil Service in the Modern State* A collection of Documents p. 23

(३) सेवा की शर्तों, जैसे कि भर्ती, काम के घण्टे, पदोन्नति, अनुशासन पदावधि, पारिश्रमिक तथा प्रतिव्ययस्कता की आयु (Age of superannuation) आदि, का नियमन करने वाले सामान्य सिद्धान्तों का निर्धारण ।

राष्ट्रीय परिषद् (National Council) में, पदोन्नति के सम्बन्ध में होने वाला विचार-विमर्श विषय के सामान्य पहलुओं तथा उन सिद्धान्तों तक ही सीमित रहेगा जिन पर कि पदोन्नतियाँ (Promotions) सामान्य रूप से निर्भर रहनी चाहिए । किसी भी परिस्थिति में व्यक्तिगत मामलों पर विचार नहीं किया जायेगा ।

इसी प्रकार, राष्ट्रीय परिषद् को यह छूट रहेगी कि वह अनुशासनात्मक कार्यवाही से सम्बन्धित सामान्य सिद्धान्तों पर विचार-विमर्श कर सके, परन्तु वैयक्तिक मामलों के सम्बन्ध में कोई विचार-विनिमय प्रश्न वाद-विवाद नहीं होगा ।

(४) सिविल-सेवकों की आगामी शिक्षा (Further education) को प्रोत्साहन देना तथा उनको उच्चतर प्रशासन तथा संगठन का प्रशिक्षण (Training) देना ।

(५) कार्यालय की रचना-रचना तथा संगठन में सुधार करना और इस विषय पर कर्मचारी-वर्ग द्वारा दिये जाने वाले सुझावों पर पूर्ण रूप से विचार करने के अवसरों की व्यवस्था करना ।

(६) सिविल-सेवकों को भौकरी से सम्बन्धित प्रस्तावित विधि निर्माण पर सुझाव देना ।

व्हीटले परिषदों का संगठन

(Organization of Whitley Councils) :

व्हीटले परिषदों के संगठन में—

(१) एक राष्ट्रीय परिषद् (A National Council),

(२) विभागीय परिषदें (Departmental Councils) तथा

(३) जिला या क्षेत्रीय समितियाँ (District or Regional Committees)

सम्मिलित होती हैं ।

(१) राष्ट्रीय परिषद्

(National Council) .

राष्ट्रीय परिषद् में ५४ सदस्य होते हैं । इनमें से आधे सरकारी पक्ष के होते हैं और उनकी नियुक्ति सरकार द्वारा सिविल-सेवकों प्रथम अन्य उच्च अधिकारियों में से की जाती है जिसमें राजकोष (Treasury) तथा श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) का कम से कम एक-एक प्रतिनिधि अवश्य होता है । परिषद् के शेष आधे सदस्य कर्मचारी-पक्ष के होते हैं जिनकी नियुक्ति वितरण की एक निश्चित योजना के अनुसार कर्मचारी-संघों द्वारा की जाती है । व्हीटले परिषदों के संविधान में कहा गया है कि “राष्ट्रीय परिषद् के क्षेत्र में ऐसे सभी विषय

सम्मिलित होंगे जोकि कर्मचारी-वर्ग की सेवा की शर्तों को प्रभावित करें।" राष्ट्रीय परिषद् स्थायी समितियों (Standing committees), विशिष्ट समितियों (Special committees) तथा पदक्रम समितियों (Grade committees) की नियुक्ति कर सकती है और इस प्रकार नियुक्ति की गई किसी भी समिति को विशिष्ट शक्तियों का हस्तान्तरण अथवा प्रत्यायोजन (Delegation) कर सकती है।

(२) विभागीय परिषद

(Departmental Councils) :

राष्ट्रीय परिषद् का सम्बन्ध उन विषयों में नहीं होता जो कि शुद्ध रूप से विभागीय (Purely department) होते हैं। विभागीय मामलों के लिए विभागीय क्लिबने परिषदें होती हैं जिनकी नियुक्तिया स्वतन्त्र रूप में की जाती हैं और राष्ट्रीय परिषद् के समान ही इनमें सरकारी पक्ष तथा कर्मचारी पक्ष के भाधे भाधे प्रतिनिधि होते हैं। सामान्य नियम के रूप में, प्रत्येक विभाग में एक विभागीय परिषद् की स्थापना की जाती है परन्तु बड़े विभागों में एक से अधिक विभागीय परिषदें भी हो सकती हैं। इन परिषदों की सदस्य संख्या कम होती है। विभागीय परिषद् के सरकारी पक्ष के सदस्यों की नियुक्ति मंत्री या स्थायी विभागाध्यक्ष द्वारा की जाती है। कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधियों का चुनाव उन सघों (Associations) अथवा सघ समूहों द्वारा किया जाता है जिनके सदस्य उस विशिष्ट विभाग में काम करने वाले कर्मचारी होते हैं। विभागीय परिषदों के कार्य तथा उद्देश्य, जहाँ तक कि वे सम्बन्धित विभाग में ही विशेष रूप से लागू होते हों, लगभग वही होते हैं जोकि राष्ट्रीय परिषद् के होते हैं। विभागीय परिषदें ऐसी किसी पदोन्नति पर भी बादविवाद कर सकती हैं जिसके सम्बन्ध में कि कर्मचारी-पक्ष की ओर से यह आवेदन किया गया हो कि इसमें पदोन्नति के उन सिद्धान्तों का उल्लंघन किया है जोकि राष्ट्रीय परिषद् द्वारा अथवा उनकी अनुमति से स्वीकार किये गये थे। विभागीय परिषदें ऐसे मामलों की रिपोर्ट राष्ट्रीय परिषद् को कर सकती हैं जोकि एक से अधिक विभागों की परिधि में आते हों। इस व्यवस्था के अतिरिक्त, राष्ट्रीय तथा विभागीय परिषदों के बीच अपील का और कोई सूत्र (Line) नहीं है। राष्ट्रीय तथा विभागीय परिषदों के बीच कोई पद-सोपानीय सम्बन्ध (Hierarchical connection) नहीं है। तथापि, राष्ट्रीय परिषद् को सभी विभागीय परिषदों के सविधान स्वीकार करने ही पड़ते हैं और राष्ट्रीय परिषद् को ऐसे विभागीय विकासों से परिचित रखा जाता है जो राष्ट्रीय करारों (National agreements) की दृष्टि से अग्रगत प्रतीत होते हों।

(३) जिला अथवा क्षेत्रीय समितियाँ

(District or Regional Committees)

ये जिला अथवा क्षेत्रीय समितियाँ देश भर में फैले हुए कर्मचारी-वर्ग की शुद्धत स्थानीय समस्याओं को सुलभाती हैं। इसका निर्माण उसी सिद्धान्त के अनुसार किया जाता है जिस पर कि विभागीय परिषदों का किया जाता है।

ह्विटले परिषदों की सत्ता की सीमाएँ

(Limitations of the Authority of the Whitley Councils)

प्रश्न यह है कि ह्विटले परिषदों को क्या सत्ता प्राप्त है ? ह्विटले परिषदों के संविधान (Constitution) में यह दिया हुआ है कि "परिषद् द्वारा जो भी निर्णय किय जायेंगे वे दोनों पक्षों की सहमति से ही किये जायेंगे, उन पर सभापति (Chairman) और उप-सभापति के हस्ताक्षर होंगे, उन निर्णयों की सूचना मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) को दी जायेगी और तब उनको कार्यान्वित किया जायेगा।" विभागीय ह्विटले परिषदों के निर्णयों (Decisions) की सूचना विभागाध्यक्ष (Head of the Department) को दे दी जायेगी और सब वे कार्यान्वित होंगे, क्या इसका अर्थ यह है कि मन्त्रि-परिषद् ह्विटले परिषदों के निर्णयों को मानने को बाध्य है ? यह हो सकता है कि ह्विटले परिषदों के निर्णय मन्त्रि-परिषद् की नीति के विरुद्ध हों ; यदि ऐसा हुआ तो मन्त्रि-परिषद् के उत्तरदायित्व का क्या होगा ? इस स्थिति का स्पष्टीकरण सन् १९१६ में किया गया था। दोनों पक्षों के बीच एक समझौता है जिसका स्पष्टीकरण इस प्रकार है "ह्विटले परिषदों की स्थापना से सरकार सदन (Parliament) के प्रति अपने किसी भी उत्तरदायित्व से मुक्त नहीं हो सकती, और मन्त्रियों (Ministers) तथा उनकी सामान्य अथवा विशिष्ट सत्ता के अन्तर्गत कार्य करने वाले विभागाध्यक्षों को प्रत्येक स्थिति में निश्चय ही ऐसी कार्यवाहियाँ करनी चाहियें जो कि लोक-हित की दृष्टि से आवश्यक हों। यह स्थिति संसदीय सरकार तथा मन्त्रीय उत्तरदायित्व से संबन्धित सिद्धान्तों में अन्तर्निहित है और मन्त्री न तो इसका परित्याग कर सकते हैं अथवा न इससे बच सकते हैं।"

इस संबन्धित सिद्धान्त (Constitutional principle) से यह स्पष्ट है कि जहाँ तक सिविल-सेवा का सम्बन्ध है, सरकार द्वारा ह्विटले प्रणाली की स्वीकृति में उसकी यह इच्छा अवश्य निहित है कि ह्विटले कार्यविधि (Whitley procedure) का पूर्णतया सम्भव उपयोग न किया जाए, परन्तु लोकहित की दृष्टि से अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में तथा अपनी सत्ता के क्रियान्वय में उसने अपनी कार्य करने की स्वाधीनता का परित्याग नहीं किया है और न यह ऐसा कर हो सकती है।"

इस प्रकार, सिविल अथवा सैनिक सेवा से सम्बन्धित मामलों पर संसद की सर्वोच्चता तथा सरकार का नियन्त्रण यथापूर्व वर्तमान है। फिर एक बात यह है कि जब तक मन्त्री नरनारी पक्ष को सम्झौते (Agreement) से सहमति प्रकट करने का अधिकार न दें तब तक परिषद किसी भी समझौते अथवा निर्णय पर नहीं पहुँच सकती है। Mr Douglas Houghton ने सम्झौतों से सम्बन्धित वर्तमान स्थिति को संक्षेप में इस प्रकार व्यक्त किया है कि "सरकारी पक्ष अविभाज्य (Indivisible) होता है। सिविल सेवा में सम्पूर्ण ह्विटले पद्धति की यह एक झूलझूँद बात है। इस पद्धति के प्रणेतारों ने इसे अपूर्ण रूप में ही समझा। समझौते स्वयं सम्पन्न नहीं

होने, बल्कि होने से पूर्व मन्त्रियों द्वारा उनके लिए स्वीकृति प्रदान की जाती है।¹ बात यह है कि व्हिटले-परिषदों किसी समझौते प्रथवा निर्णय पर तब तक नहीं पहुँच सकती जब तक कि सरकारी पक्ष उससे सहमत न हो जाए और सरकारी पक्ष किसी भी मामले पर तब तक सहमत न होगा जब तक कि उसको मन्त्रियों से विनिश्चित सत्ता प्रथवा अधिकार न प्राप्त हो जाए।

व्हिटले परिषदों के योग का मूल्यांकन

(Evaluation of the Role of Whitley Councils).

यदि व्हिटले परिषदों से सरकार की शक्तियों तथा उसकी प्रशासकीय सत्ता में कोई कमी नहीं होती है तो प्रश्न यह पैदा होता है कि कर्मचारी-वर्ग के लिए इन परिषदों की उपयोगिता क्या है? व्हिटले परिषदों की सबसे पहली उपयोगिता यह है कि ये सेवा-योजक (Employer) तथा कर्मचारियों (Employees) के लिए सामूहिक रूप से मिलने के लिए एक ऐसे स्थल की व्यवस्था करती हैं जहाँ नि दोनों पक्ष एक साथ मिलकर बैठते हैं तथा कर्मचारी-वर्ग को प्रभावित करने वाले मामलों पर वाद-विवाद तथा विचार-विनिमय करते हैं। सरकारी पक्ष (सेवा-योजक) को अपने मत का औचित्य सिद्ध करना पड़ता है और उसके विषय में कर्मचारियों को सन्तुष्ट करना पड़ता है। इस सन्तुष्टि से सेवा-योजक तथा कर्मचारियों के बीच परस्पर एक दूसरे को समझने की अच्छी भावना उत्पन्न होती है। पारस्परिक विचार-विनिमय तथा वार्तालाप की इस रीति से अनेक भ्रान्तियाँ तथा मिथ्या धारणायें दूर हो जाती हैं। जब पारस्परिक सहमति से कार्यवाहियाँ की जाती हैं तो प्रशासन की कार्य क्षमता तथा मनोबल (Moral) में वृद्धि होती है।

इस व्यवस्था से सरकार अपनी नीतियों के विषय में कर्मचारियों के विचार जान सकती है और उनमें सुशोधन, परिवर्तन प्रथवा आवश्यक हेर-फेर कर सकती है। Mr. Winnifrith ने, जिनका कि ब्रिटिश सिविल-सेवा में कार्मिक नीतियों (Personnel policies) के निर्माण से धनिष्ठ सम्बन्ध है, इस सध्य पर काफी जोर दिया है। उन्होंने कहा 'बिल्कुल स्पष्ट रूप से मैं यह स्वीकार करने को प्रस्तुत हूँ कि सेवा योजक प्रथवा प्रबन्धक, केवल अपनी अनिपुण अवस्था के कारण ही, सर्वदा यह नहीं जान पाते कि सर्वोत्तम स्थिति क्या है। अतः प्रबन्ध-पक्ष (Management side) के लिए यह बात बड़े महत्व की है कि सेवा की शर्तों में कोई भी परिवर्तन करने से पूर्व वह कर्मचारियों के विचार जानकर उससे सामंजस्य लें।'²

1 Douglas Houghton M. P. in William A. Robson (Ed.) *The Civil Service in Britain and France*, p. 144.

2 Winnifrith, 'Negotiation and Joint Consultation in the Civil Service,' *Whitley Bulletin*, Vol. XXXIII P. 104

हिटले परिषदों का सबसे बड़ा काम यह है कि इनके द्वारा कर्मचारी-वर्ग तथा प्रबन्ध-वर्ग के बीच ऐक्य एवं सहकारितापूर्ण सम्बन्धों का विकास हुआ है।¹

कर्मचारी संघ अब काफी उत्तरदायी हो गये हैं। उन्होंने प्रतिष्ठा भी प्राप्त की है। उधर सरकारी पक्ष में अपनी आलोचनाएँ सुनने की क्षमता का विकास हुआ है। इस प्रकार हिटले परिषदों के कारण, सरकारी कर्मचारी इस योग्य हो गये हैं कि वे वेतन, सेवा की शर्तों अथवा पदोन्नतियों आदि से सम्बन्धित अपनी मांगों को हटतास अथवा अन्य किसी असंवैधानिक उपाय का आश्रय लिये बिना ही पूर्ण करा सकें। हिटले परिषदें प्रतिव्यस्कता (Superannuation), काम के घण्टों, छुट्टियों, नौकरी से हटाये जाने, यात्रा-व्यय, पदोन्नति के समय होने वाली वेतन-वृद्धियों, भर्ती (Recruitment) तथा पदोन्नति के सिद्धान्तों से सम्बन्धित विषयों पर वाद-विवाद करती हैं, वे कर्मचारी-वर्ग से सम्बन्धित सरकारी नीति के विषयों पर वाद-विवाद अथवा विचार-विनिमय नहीं करती। हिटले परिषदों ने “शान्ति बनाये रखने में तथा कर्मचारियों को अपने कार्य के बारे में प्रसन्न रखने में”² बड़ी सहायता पहुंचाई है।

यह एक सांख्यिकीय तथ्य है कि हिटले परिषदों ने प्रवर तथा प्रवर अथवा उच्च तथा अधोनिष्ठ कर्मचारियों (Superiors and subordinates) के बीच सह-भावना एवं मधुर सम्बन्ध स्थापित किया है।

यह बात तो निश्चित है कि हिटले परिषदों की सफलता सरकारी तथा कर्मचारी पक्ष के सहयोगपूर्ण रुख पर निर्भर होगी। निम्न निम्न विभागों में हिटले परिषदों को जो सफलताएँ प्राप्त हुई हैं वे भिन्न-भिन्न हैं। यदि उच्च पदाधिकारी यह सोचते हैं कि कर्मचारी-वर्ग के साथ समान भाषा पर बातचीत करना अपमानजनक है, अथवा यदि कर्मचारी ही दिये बिना लेने का स्वार्थी रुख अपनाते हैं, तो हिटले पद्धति की असफलता अनिवार्य है। उच्च पदाधिकारियों को हिटले परिषदों के प्रति स्वेच्छाचारी नहीं, बल्कि मोक्तन्त्रीय रुख अपनाना चाहिए, और कर्मचारियों को अपनी मांगें प्रस्तुत करते समय सदा व्यापक राष्ट्रीय समस्याओं को दृष्टिगत रखना चाहिये। यदि ऐसा हुआ तो हिटले प्रणाली की सफलता बिल्कुल निश्चित है। हिटलेवाद (Whitleyism) की सफलता इस बात पर निर्भर है कि दोनों ही

1 In the words of Sir Albert Day, "The Staff movement is much more harmonious, thanks to Whitleyism, than it used to be, and is imbued with a sense of common purpose and corporate responsibility once woefully lacking. Strong differences are sometimes revealed, of course, and occasionally there may be quite a blow off. But I expect that can happen on the official side as well as, though in a House of Lords sort of way."

—Whitley Bulletin (July 1953) Vol. HXXIII, No. 7 P. 301

पक्षों की ओर से 'विवाद तथा विरोध को बजाये सहयोग एवं समझौते'¹ की नीति अपनाई जाये।

द्विहते परिपदों ने सिविल-सेवा की सभी समस्याओं के समाधान में सहायता पहुँचाई है। सन् १९२० से सिविल सेवा का पुनर्वर्गीकरण (Reclassification) हुआ है तथा वेतनों, राजनैतिक अधिकारों, आगामी शिक्षा (Further education) तथा प्रशिक्षण (Training), पदोन्नतियों (Promotions), अनुशासन व सामान्य मनोबल आदि में वृद्धि हुई है। अभी हाल के वर्षों में तो राष्ट्रीय द्विहते परिपद की बैठक कभी-कभी ही होती है। गत पन्द्रह वर्षों में, पूर्ण राष्ट्रीय द्विहते परिपद की दो बार बैठकें हुई हैं। इनका अधिकार कार्य समितियों (Committees) द्वारा तथा दोनों पक्षों के बीच दिन प्रतिदिन सम्पर्क बनाये रखकर सम्पन्न किया जाता है। औपचारिक बैठकों (Formal meetings) के स्थान पर अनौपचारिक वाद-विवादों (Informal discussions) का महत्व बढ़ गया है। द्विहते परिपदों की महत्ता दिन प्रतिदिन बढ़ती जा रही है और इसके कार्य की मात्रा में इसकी समितियों तथा अनौपचारिक बैठकों का उपयोग करने को बाध्य कर दिया है।

सिविल-सेवा पंचनिर्णय अथवा विवाचन न्यायाधिकरण
(The Civil Service Arbitration Tribunal).

प्रश्न यह है कि यदि द्विहते परिपदों में दोनों पक्षों के बीच मुलह की बात-चीत तथा विचार-विमर्श असफल हो जाए, तो विवादों (Disputes) के निपटारे के लिये क्या किया जाए? इस कार्य के लिये, ब्रिटेन में, एक सिविल-सेवा पंचनिर्णय अथवा विवाचन न्यायाधिकरण है जिसकी स्थापना सन् १९२६ में हुई थी। न्यायाधिकरण का एक प्रयत्न होता है जोकि एक प्रमुख वकील होता है तथा दो अन्य सदस्य होते हैं जिनमें से एक राष्ट्रीय द्विहते परिपद के कर्मचारी-पक्ष द्वारा चुनी हुई नाम-सूची (Panel) में से लिया जाता है, और दूसरा परिपद के सरकारी पक्ष द्वारा मनोनीत नामसूची में से लिया जाता है। मुकदमे द्विहते परिपदों द्वारा अथवा कर्मचारी पक्षों द्वारा न्यायाधिकरण (Tribunal) को सौंपे जा सकते हैं। न्यायाधिकरण द्वारा 'वर्ग' (Class) के ही दावे (Claims) स्वीकार किये जाते हैं, व्यक्ति के नहीं। केवल ८५० पौण्ड और इससे कम वेतनों से सम्बन्धित दावे ही न्यायाधिकरण के समक्ष प्रस्तुत किये जा सकते हैं। परिलाभो (Emoluments), कार्य के साप्ताहिक घण्टी तथा छुट्टियों को प्रभावित करने वाले दावे न्यायाधिकरण के सम्मुख लाये जा सकते हैं। जैसा कि हमने देखा, न्यायाधिकरण का कार्य यद्यपि 'न्यायपूर्ण, धैर्यवृत्त तथा पूर्ण' है किन्तु सीमित है। साथ ही, सरकार ने 'नीति के आधार पर' पंचनिर्णय को प्रस्वीकृत करने का अधिकार अपने पास सुरक्षित रखा है।

¹ Day, *op cit*, p 101 Also refer to B S Khanna Whitleysism—A feature of Democratic Administration The Indian Journal of Public Administration, New Delhi April-June, 1959 Vol V, No 2, pp 207-222

घोर पचनिराज को कार्यान्वित करने की सरकार की वचनबद्धता ससद की उच्च सत्ता के अधीन है। परन्तु व्यवहार में, पचनिराज को अस्वीकृत अथवा रद्द नहीं किया गया है।

भारत में सुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का यन्त्र (Machinery for Negotiations and Settlement of Disputes in India)

व्हीटले परिषदों की आवश्यकता

(Need for Whitley Councils)

कर्मचारी वर्ग परिषद् (Staff Councils)—सन् १९५४ में, भारत सरकार ने केन्द्रीय मन्त्रालयों में, कर्मचारी-वर्ग समितियों¹ (Staff Committees) की स्थापना का निश्चय किया। प्रत्येक मन्त्रालय (Ministry) में अब दो कर्मचारी वर्ग परिषदें हैं—एक तो वरिष्ठ कर्मचारी वर्ग परिषद् (Senior Staff Council), जो कि द्वितीय व तृतीय श्रेणियों के कर्मचारियों के लिये है, और एक कनिष्ठ कर्मचारी-वर्ग परिषद् (Junior Staff Council), जो चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के लिये है। वरिष्ठ कर्मचारी-वर्ग परिषद् सरकार द्वारा मनोनीत व्यक्तियों (Government nominees) तथा अनुभाग अधिकारियों (Section Officers), सहायकों (Assistants), स्टेनोग्राफिकों (Stenographers) व लिपिकों (Clerks) आदि के प्रति निधियों को मिलाकर बनती है। सम्बन्धित मन्त्रालय मुख्य अधिकारियों (जिनकी सख्या निर्धारित नहीं है), जोकि अवर सचिव (Under Secretary) की पदस्थिति (Rank) से नीचे के नहीं होते, तथा सलग्न कार्यालयों (Attached offices) के प्रधानों अथवा उनके द्वारा निर्दिष्ट व्यक्तियों को मनोनीत करता है जोकि परिषद् में प्रशासन का प्रतिनिधित्व करते हैं। कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधि कर्मचारी सघों द्वारा मनोनीत नहीं किये जाते, अपितु कर्मचारियों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। वे दो वर्ष तक अपने पद पर बने रहते हैं। मन्त्रालय का सचिव अथवा एक समुक्त सचिव (Joint Secretary) परिषद् का अध्यक्ष होता है। कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधियों के परामर्श से वह उनमें से एक को परिषद् का सचिव नामजद करता है। यह आवश्यक है कि तीन माह में कम से कम एक बार परिषद् की बैठक अवश्य हो, परन्तु कर्मचारी-वर्ग के १/३ प्रतिनिधियों की प्राप्ति पर अध्यक्ष का परिषद् की विशेष बैठक (Meeting) बुलानी होती है। परिषद् केवल उसी प्रस्ताव की सिफारिश कर सकती है जोकि प्रत्येक पक्ष के सदस्यों के बहुमत से स्वीकृत हुआ हो, और तब सम्बन्धित मन्त्रालय यह निश्चय करता है कि उस सिफारिश पर यदि कोई कार्यवाही की जाए तो क्या की जाए। परिषद् की कार्यवाहियां (Proceedings) मंत्री (Minister) के समक्ष प्रस्तुत की जाती हैं और असहमति के केन्द्रबिन्दुओं की ओर विशेष रूप से उसका ध्यान आकर्षित किया जाता है।

1 Renamed Staff Councils in August 1957

कर्मचारी-वर्ग परिषद् की बैठकों में जिन विवादों का समाधान नहीं हो पाता वे समन्वय समिति (Co-ordination Committee) के सुपुर्दे कर दिये जाते हैं जो कि स्वराष्ट्र, वित्त, वार्ग, गृहनिर्माण तथा पूर्ण मन्त्रालयों के तीन खरिष्ट पदाधिकारियों को मिलाकर बनती हैं।

कर्मचारी-वर्ग परिषदों के उद्देश्य (Objects of the Staff Councils)

कर्मचारी-वर्ग परिषदों के उद्देश्य ये हैं (१) कार्य के स्तरों में सुधार के सुझावों पर विचार करना, (२) कर्मचारियों के लिए एक ऐसे यन्त्र की व्यवस्था करना जिसके द्वारा वे अपनी सेवा की शर्तों का प्रभावित करने वाले मामलों के विषय में अपने दृष्टिकोण से सरकार को परिचित करा सकें, और (३) अधिकारियों के बीच व्यक्तिगत सम्पर्क स्थापित करने के उपायों की व्यवस्था करना जिससे कि उनके बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्धों का विकास हो और कर्मचारियों को अपने कार्य में अधिक रुचि लेने का प्रोत्साहन मिले। ये परिषदें परामर्शदात्री संस्थाएँ हैं और (१) कर्मचारियों की कार्य करने की दशाओं एवं शर्तों, (२) सेवा की शर्तों का नियमन करने वाले सामान्य सिद्धान्तों, (३) कर्मचारी-वर्ग के कल्याण तथा (४) कार्य-क्षमता एवं कार्य के स्तरों में सुधार से सम्बन्धित कोई भी मामला इनकी बैठकों में वादविवाद के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है।

खरिष्ट-कर्मचारी वर्ग परिषदों की रचना तथा उनके कार्य भी मुख्यतः वैसे ही होते हैं। इसमें सहायकों (Assistants) अथवा उनके ऊपर की पदस्थिति के अधिकारी सरकार का प्रतिनिधित्व करते हैं। सम्बन्धित मन्त्रालय का उप-मन्त्रि (Deputy Secretary) इसका अध्यक्ष होता है। कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधि प्रत्यक्ष रूप से कर्मचारियों द्वारा ही निर्वाचित किये जाते हैं। इस कार्य के लिए कर्मचारियों को दो वर्गों में बाटा जाता है (१) दफ्तरी और रिटायर्ड छाटने वाले, और (२) जमादार, चपरासी फार्मिश, चौकीदार व मेहतर आदि। प्रत्येक वर्ग एक अतिरिक्त प्रतिनिधि का निर्वाचन कर सकता है जोकि उच्च श्रेणी से सम्बन्धित एक सरकारी कर्मचारी होना चाहिये परन्तु वह अनुभाग अधिकारी (Section officer) से ऊंची पदस्थिति (Rank) के पद पर आसीन नहीं होना चाहिए। डाक व तार तथा रेलवे विभागों को अपनी निजी संस्थाएँ अथवा परिषदें होती हैं जिनके द्वारा वे कर्मचारी-वर्गों की समस्याओं का समाधान करते हैं।

सरकार के औद्योगिक कर्मचारी 'भारतीय श्रमिक संघ अधिनियम, १९२६' (Indian Trade Unions Act 1926) तथा 'औद्योगिक विवाद अधिनियम १९४७' (Industrial Disputes Act, 1947) के अन्तर्गत आते हैं। ये अधिनियम सरकार तथा गैर-सरकारी कर्मचारियों के बीच कोई भेद नहीं करते, और यदि ये इनके बीच कोई भेद करते भी हैं तो वह उस उच्चम अथवा सेवा की प्रकृति पर आधारित होता है जिसमें कि कर्मचारी काम कर रहा होता है, अथवा उसके कार्यों

की प्रकृति तथा उसको प्राप्त होने वाले परिलाभो (Emoluments) की मात्रा पर आधारित होता है। अधिनियम (Act) में विवादों के निपटारे के लिए, कुछ शर्तों के पूरा होने पर ऐच्छिक पक्ष-निर्णय (Voluntary arbitration) की तथा जनोपयोगी सेवाओं की स्थिति में अनिवार्य न्यायिक निर्णय (Compulsory adjudication) की व्यवस्था है जब तक कि सरकार हड़ताल की घमभी को निरर्थक अथवा न्यायिक निर्णय की आवश्यकता को अनुपयुक्त न समझे।¹ इस प्रकार का न्यायिक निर्णय सरकार द्वारा स्वीकृत होने पर दोनों पक्षों पर अनिवार्य रूप से लागू होता है और तदनुसार उसकी मूचना दे दी जाती है।

भारत में विवादों के निपटारे तथा सुलह की बातचीत की व्यवस्था की आलोचना
(Criticism of Machinery for Settlement and Negotiations of Disputes)

वेतन आयोग (Pay Commission) (१९५७-५८) के समक्ष गवाही देते हुए कर्मचारियों के संगठनों ने सरकार तथा उसके कर्मचारियों के बीच विवादों के निपटारे तथा सुलह की बातचीत की वर्तमान व्यवस्था की निम्नलिखित आलोचनाएँ की —

(१) सरकार में, विवादों के निवारण के एक प्रभावशाली अस्त्र के रूप में संयुक्त परामर्श के सिद्धान्त को स्वीकार करने की इच्छा का अभाव था,

(२) वहाँ भी जहाँ कि वार्तालाप-मन्त्र मुखिचारपूर्ण था, वह कुशलता के साथ कार्य नहीं कर रहा था,

(३) बैठकों (Meetings) का आयोजन विषमिit रूप से नहीं किया जाता था, अथवा निर्णय (Decisions) करने या उनको क्रियान्वित करने में क्षीघ्रता नहीं की जाती थी,

(४) प्रशासन का प्रतिनिधित्व करने वाले कुछ अधिकारी उस मन्त्र-रचना के प्रति, जिसके अन्तर्गत कि उन्हें कार्य करना था, उचित रख नहीं अपनाते थे। कर्मचारी-वर्ग परिषदों (Staff councils) के विषय में वेतन आयोग के प्रतिवेदन (Report)² में कहा गया कि “कर्मचारी-वर्ग परिषदों तथा ब्रिटिश मन्त्र में बहुत कम समानता पाई जाती है, हाँ इनके नामकरण में अथवा कुछ समानता है। इन परिषदों के उद्देश्य तो काफी व्यापक हैं, परन्तु उनकी शक्तियाँ तथा कार्यविधियाँ उनके सक्रिय कार्य-सैन को अत्यन्त सीमित कर देती हैं। सेवा की शर्तों से सम्बन्धित अधिकांश मामले आमतौर से केन्द्रीय स्तर पर निपटायें जाते हैं, विभागीय स्तर पर नहीं, परन्तु ऐसे मामलों पर विचार करने के लिये केन्द्रीय कर्मचारी-वर्ग परिषद् जैसी कोई संस्था नहीं है। परिणाम यह होता है कि कर्मचारी वर्ग परिषदों की सिफारिशें

1 Section 10 of the Act

2 Pay Commission Report, op cit, p 540

सामान्य रीति के अनुसार उपयुक्त मन्त्रालयों को विचारार्थ प्रेषित कर दी जाती हैं और उन पर जो निर्णय विधे जाते हैं, एक अवधि के पश्चात्, जोकि कभी-कभी विचारणीय होती है, परिपदों को खतरा दिए जाते हैं। सरकारी पक्ष को यह सत्ता प्राप्त नहीं होनी कि वह सरकार के उत्तरदायित्व पर किसी भी बात के लिए बचन-बद्ध हो सके, इससे पहले अवधि से अधिक अपने वैयक्तिक सामयिक विचार प्रकट कर सकते हैं परन्तु सरकार किसी भी प्रकार उनकी स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं होती। इन परिस्थितियों में, इन परिपदों को मुलह की बातचीत के मन्त्र की मजा नहीं दी जा सकती। वस्तुस्थिति यह है कि ये परिपदों कर्मचारियों के प्रतिनिधियों के लिये केवल एक ऐसा मंच मात्र हैं जहाँ से कि वे अपनी व्यथाओं एवं शिकायतों को प्रस्तुत कर सकें और सरकार द्वारा मनोनीत व्यक्तियों के सम्मुख अपने विचार रख सकें। हम निश्चयपूर्वक यह नहीं कह सकते कि इन परिपदों का परामर्श एवं विचार विमर्श करने के मन्त्र की व्यवस्था करने का साधन भी माना जा सकता है। हम जो सूचना उपलब्ध हुई है उससे यह प्रकट नहीं होता कि सरकार द्वारा इन परिपदों के सम्मुख बार्ड भी समस्या या प्रस्ताव विचारार्थ प्रस्तुत किया गया हो। इन परिपदों का ह्विटल परिपदों से पूर्णतः भिन्न माना जाता है।'

भारत में ह्विटल परिपदों की अवधि अधिक आवश्यकता है। वेतन आयोग न सरकारी कर्मचारियों के विवादा को मुलभान तथा मुलह की बातचीत के लिये अपने प्रतिवेदन में निम्न बातों की सिफारिश की

भगदों का मुलभान तथा मुलह की बातचीत के लिए, एक केन्द्रीय संयुक्त परिषद् (Central joint council) सहित, जिसमें, कि औद्योगिक तथा गैर-औद्योगिक केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों के सम्पूर्ण निकाय (Whole body) का प्रतिनिधित्व हो, ह्विटले-मुल्य मन्त्र की स्थापना होनी चाहिये। केन्द्रीय संयुक्त परिषद् की एक समिति औद्योगिक कर्मचारी वर्ग से सम्बन्धित मामलों को निबटा सकती है।

इसी प्रकार विभागीय संयुक्त परिपदों की भी स्थापना होनी चाहिए।

मुलह की बातचीत (Negotiation) के संयुक्त मन्त्र के एक-एक आवश्यक पूरक (Complement) के रूप में ऐसे अनिवार्य पचनिर्णय (Compulsory arbitration) की व्यवस्था होनी चाहिए जोकि केवल मान्यता प्राप्त मस्याओं (सधों) के लिए ही सुला हो और ऐसे कर्मचारियों के वेतन व भत्तों, कार्य के साप्ताहिक घण्टों तथा छुट्टियाँ तक सीमित हो जोकि वर्तमान द्वितीय श्रेणी के स्तर से ऊपर के न हो।

श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) कर्मचारी सम्बन्धों (Staff relations) से सम्बद्ध महत्वपूर्ण मामलों से अनिष्ट रूप से सम्बन्धित होना चाहिए। प्रस्तावित केन्द्रीय संयुक्त परिषद् से विशेष रूप से इसका सम्बन्ध होना चाहिए और इसको पच मण्डल (Board of arbitrators) के अध्यक्ष की नियुक्ति करनी

चाहिये, यदि पद-निर्णय आवश्यक हो, तो भारत में व्हितले परिपदों की अत्यधिक आवश्यकता है। कर्मचारियों के भगड़े जिनमें फलस्वरूप हड़तालें होती हैं भारत में आये-दिन की बात हो गई है। व्हितलेवाद (Whitleyism) की मुख्य महत्ता उन साधनों में निहित नहीं है जोकि यह भगड़ों को सुलभाने के लिए प्रस्तुत करता है (वैसे उन साधनों का अपना निजी महत्व है), अपितु उन अवसरों (Opportunities) में निहित है जिन्हें यह भगड़ों तथा हड़तालों को रोकने के लिए उपलब्ध कराता है।



टिप्पणी—भारत में सरकारी सेवाओं में हड़तालों पर रोक लगा दी जायेगी और केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के संघों में किसी भी बाहर के व्यक्ति को पद ग्रहण करने की अनुमति नहीं होगी। सरकार पंचनिर्णय द्वारा विवादों का निबटारा करने के लिए सेवाओं की सभी शाखाओं में सुलह यन्त्र की स्थापना करेगी।

(हिन्दुस्तान टाइम्स, ६ अगस्त १९६०)

भारत सरकार कुछ सरकारी सेवाओं में हड़तालों पर प्रतिबन्ध लगा रही है। सरकार अपने कर्मचारियों को दो ठोस लाग प्रदान करने का विचार कर रही है—विभिन्न स्तरों पर एक संयुक्त वार्तालाप यन्त्र (Joint negotiating machinery) और इसके अन्तर्गत रहने की स्थिति में पंचनिर्णय (Arbitration)।

अमेरिकन सिविल सेवा (American Civil Service)

प्रशासन की कार्य क्षमता एक बड़ी मात्रा में उस कर्मचारी-वर्ग की कार्यक्षमता पर निर्भर रहती है जोकि प्रशासन की व्यवस्था करता है। किसी भी देश का कुशल प्रशासन सिविल सेवा की क्षमता एवं समर्थता पर निर्भर होता है। किसी भी देश की सिविल सेवा के सम्बन्ध में जो प्रमुख प्रश्न पैदा होते हैं वे ये हैं सिविल अथवा असैनिक सबको की भर्ती (Recruitment) किस प्रकार की जाती है और उन्हें प्रशिक्षण (Training) किस प्रकार दिया जाता है? उसका बर्तन योग्यता (Merit) का आधार पर किया जाता है अथवा केवल वैयक्तिक तथा राजनैतिक आधार पर? उनका वर्गीकरण किस प्रकार किया जाता है और उनको वेतन किस प्रकार दिया जाता है? उनके कार्य का मूल्यांकन किस प्रकार किया जाता है और किन किन दशाओं एवं शर्तों का अन्तर्गत उन्हें पदोन्नत (Promote) किया जाता है? वे किस प्रकार अनुशासित (Disciplined) रह सकते हैं? पदों से उन्हें किस प्रकार तथा क्यों हटाया जाता है? सरकारी सेवा जीवन वृत्ति (Career) के लिए किस सीमा तक प्रवृत्त प्रस्तुत करती है? सिविल सेवा की कार्य-क्षमता इन तथा ऐसी ही अन्य सम्बन्धित प्रश्नों के समुचित हल पर निर्भर होती है। गत प्रध्याया में इन समस्याओं में से अनेक पर विचार किया जा चुका है। यहाँ तो केवल अमेरिकन सिविल सेवा की कुछ महत्वपूर्ण एवं विशिष्ट समस्याओं पर ही विचार किया जा रहा है।

पहले अमेरिका में सिविल सबको का चुनाव योग्यता के आधार पर नहीं बल्कि राजनैतिक विचार के आधार पर किया जाता था और इसलिए अमेरिका का लूट खसोट प्रणाली (Spoils system) की कुर्यात भूमि कहा जाता है। राज्य का पद विजेता राजनैतिक दल द्वारा अपने समर्थकों में लूट के माल के रूप में बाँटे जाने थे। देश के सामाजिक एवं राजनैतिक जीवन पर इस लूट खसोट प्रणाली का बड़ा हानिकारक प्रभाव पड़ता था। अनेक योग्य व्यक्तियों तथा संगठनों ने सिविल सेवा का सुधार के प्रश्न को अपना केन्द्र बिन्दु बनाया। इसका ही परिणाम यह हुआ कि सन् १८८३ में कांग्रेस ने एक अत्यन्त महत्वपूर्ण सिविल सेवा अधिनियम पारित किया जोकि सामान्यतः 'पेंड्लेन अधिनियम' (Pendleton Act) के नाम से विख्यात है और जिसने उसी दिन से राष्ट्रीय सिविल सेवा में प्रवेश का नियमन

करने वाले एक मूलभूत कानून के रूप में कार्य किया है, यद्यपि समय-समय पर इसमें अनेक संशोधन होते रहे हैं। ६५ प्रतिशत सिविल सेवक अब प्रदर्शित योग्यता के आधार पर ही अपने पदों पर आसीन हैं। लूट-खसोट अभी पूर्ण रूप से समाप्त नहीं हुई है क्योंकि इसका अन्त बड़ी कठिनाई से होना है। पर इतनी बात अवश्य है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्मिक व्यवस्था (Personnel system) में योग्यता प्रणाली ने अब वह स्थान प्राप्त कर लिया है जिस पर गर्व किया जा सकता है।

सन् १८८३ का पेन्डल्टन अधिनियम (The Pendleton Act of 1883)

इस महत्वपूर्ण अधिनियम के मुख्य लक्षण निम्न प्रकार हैं —

(१) इस अधिनियम में राष्ट्रपति को यह प्राप्ति प्राप्त मिल गया कि वह संयुक्त राज्य सिविल सेवा आयोग (United State Civil Service Commission) का निर्माण करने के लिए, सीनेट के द्वारा और उसकी सलाह तथा सहमति से तीन व्यक्तियों को सिविल आयुक्त (Civil Service Commissioners) नियुक्त कर सके, परन्तु उनमें दो में अधिक व्यक्ति किसी एक ही दल (Party) से सम्बद्ध न हो। ये आयुक्त केवल राष्ट्रपति (President) द्वारा ही हटाए जा सकते हैं।

(२) इनका कार्य यह है कि वे राष्ट्रपति के कथनानुसार ऐसे उपयुक्त नियमों का निर्माण में राष्ट्रपति की सहायता करें जोकि अधिनियम को कार्यरूप देने के लिए आवश्यक हों। एक बार जब इन नियमों की घोषणा करदी जाय तो संयुक्त राज्य के सभी अधिकारियों का यह कर्तव्य हो जाता है कि वे उन्हें कार्यान्वित करने में सहायता दें।

(३) "अच्छे प्रशासन की दृष्टि से जहां तक भी सम्भव होगा" इन नियमों के द्वारा निम्नलिखित व्यवस्थाएँ की जायेंगी (क) वर्तमान में वर्गीकृत अथवा भविष्य में वर्गीकृत की जाने वाली लोक सेवाओं में प्रवेश के इच्छुक प्राथियों की उपयुक्तता एवं पात्रता की जाँच करने के लिए खुली प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था, (ख) परीक्षाएँ व्यावहारिक प्रकृति की होंगी और उनके द्वारा यह देखा जायेगा कि प्राथी उस सेवा के कर्तव्यों को पूरा करने के लिए उपयुक्त पात्र हैं या नहीं जिसमें कि वे अपनी नियुक्ति चाहते हैं, (ग) प्रत्येक श्रेणी के पद उन व्यक्तियों द्वारा भरे जायेंगे जोकि परीक्षाओं में सर्वोच्च क्रम से स्थान प्राप्त करेंगे, (घ) वाशिगटन में स्थित पद विभिन्न राज्यों एवं प्रदेशों में उनकी जनसंख्या के आधार पर बाँट दिये जायेंगे, (ङ) अन्तिम रूप से पुष्टीकृत (Confirmed) नियुक्ति से पूर्व परीक्षा (Probation) की अवधि की व्यवस्था की जायगी (च) इन नियमों (Rules) के आवश्यक अपवादों (Necessary exceptions) का उल्लेख नियमों में ही किया जायेगा और आयोग के वार्षिक प्रतिवेदनो में उसके कारण (Reasons) दिये जायेंगे, (छ) आयोग परीक्षाओं का संचालन करेगा,

कायम की प्रेरित करने के लिए वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करेगा जिसमें अन्य बातों के साथ ही अधिनियम के प्रभावपूर्ण कार्यान्वयन के लिए सुझाव भी दिये जायेंगे।

(६) श्रमिक व नागरिक तथा सीनेट द्वारा पुष्टीकरण (Confirmation) के लिए मनोनीत (Nominated) व्यक्ति अधिनियम के अधिकार-क्षेत्र से बाहर रहे गये हैं। इस प्रकार वर्गीकृत (Classified) पदों पर योग्यता सिद्धान्त (Merit principle) लागू होता है। वरमंचारी भव दलीय कार्यों की दृष्टि से किये जाने वाले मूल्यांकन से मुक्त है, और उन्हें यह अधिकार नहीं है कि वे राजनीति में सक्रिय रूप में भाग लें सकें। संयुक्त राज्य अमेरिका में सिविल सेवा सुधार का मुख्य दमन, जो 'पन्डलटन अधिनियम' के साथ प्रारम्भ हुआ था, अब इस उद्देश्य की ओर है कि प्रदर्शित योग्यता के आधार पर ही नियुक्तियों की जायें और नियुक्तियों (Appointments) को यह आश्वासन दिया जाये कि कुशल कार्य-सम्पादन तथा श्रेष्ठ व्यवहार की स्थिति में उन्हें पदावधि की सुरक्षा प्रदान की जाएगी।

सिविल सेवा अथवा असेनिकसेवा आयोग

(Civil Service Commission)

सन् १८८३ के अधिनियम में राष्ट्रपति तथा सीनेट द्वारा नियुक्त किये जाने वाले तीन सदस्यों के द्विदलीय सिविल सेवा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गई। आयोग परीक्षाओं के लिए नियम बनाता है, उनका संचालन करता है और पात्र प्रत्याशियों (Eligible candidates) की सूचियों को प्रकाशित करता है, सिविल सेवकों का वर्गीकरण करता है, उनके लिए नियम तथा विनियम (Rules and regulations) बनाता है, सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training) की व्यवस्था करता है, राजनैतिक क्रियाओं को आरोपों की जाँच पड़ताल करता है, सिविल सेवा निष्ठा कार्यक्रम का संचालन करता है, सन् १९४८ के उस कार्यपालक आदेश को क्रियान्वित करता है जिसके द्वारा कि सम्पूर्ण सेवा (Service) के अन्तर्गत नौकरी के सम्बन्ध में व्यापक कार्यवाहियों एवं कार्यविधियों की प्रेरणा दी जाती है, प्रस्थापना शाखाओं से सेवा अभिलेख (Service records) प्राप्त करता है, कार्य कुशलता माप प्रणाली (Efficiency rating system) तथा सेवा-निवृत्ति विधि (Retirement law) की व्यवस्था करता है तथा सिविल सेवा के सुधार एवं उन्नति से सम्बन्धित अन्य अनेक कार्य करता है। आयोग इस बातों को ग्राह्य समायो (Divisions) तथा अन्य अनेक इकाइयों (Units) के द्वारा सम्पन्न करता है। आयोग के अध्यक्ष के पर्यवेक्षण (Supervision) में सभाओं द्वारा अनेक ऐसे कार्य सम्पन्न किये जाते हैं जैसे कि वार्षिक वर्गीकरण (Personnel classification), परीक्षाएं लेना तथा कार्य पर नियंत्रण करना, सेवा निवृत्ति, राज्यानिष्ठा का अवलोकन, सेवा अभिलेख, बजट तथा वित्त (Budget and finance), सूचना (Information), जाँच पड़ताल तथा निरीक्षण। सचीव प्रशासनिक अधिकरणों की आवश्यकताओं की

पूति की दृष्टि से देश को चौदह सिविल सेवा क्षेत्रों में विभाजित किया गया है और मुख्य-मुख्य नगरों में प्रत्येक क्षेत्र के प्रधान कार्यालय हैं। अमेरिका में लगभग १७०० प्रकार की सिविल सेवा परीक्षाएँ पाई जाती हैं जिनमें निम्नलिखित महत्वपूर्ण हैं

(१) "समवेत" तथा "असमवेत" परीक्षाएँ (Assembled and Un-assembled Examinations)।

(२) "प्रतियोगिता" तथा "अप्रतियोगिता" परीक्षाएँ (Competitive and Non-competitive Examinations)।

(३) व्यावहारिक बनाम सामान्य परीक्षाएँ (Practical vs General Examinations)।

जब किसी प्रत्याशी (Candidate) से परीक्षा के लिए किसी निर्दिष्ट स्थान (Designated place) पर उपस्थित होने के लिए कहा जाता है तो उसे "समवेत परीक्षा" के नाम से पुकारा जाता है, और यदि प्रत्याशी से परीक्षा के लिये किसी भी स्थान पर उपस्थित होने की माग नहीं की जाती तो उसे "असमवेत परीक्षा" कहा जाता है। लिपिक अथवा अन्य अधीनस्थ प्रवृत्ति के अधिकार पदों के प्रत्याशियों के लिये "समवेत परीक्षा" की ही व्यवस्था की जाती है। इन प्रत्याशियों की परीक्षा वर्गों (Groups) में ली जाती है और वह पूर्णतया लिखित होती है, उदाहरण के लिये स्टेनोग्राफ़रों (Stenographers) तथा टाइपिस्टों (Typists) को राश्यों में ५०० अथवा उससे भी अधिक निर्दिष्ट स्थानों में से एक में जाना पड़ता है और नियमित परीक्षा में बैठना होता है। परीक्षा में श्रेष्ठता एवं प्रवीणता के क्रम से प्रतियोगियों को सूचीबद्ध कर लिया जाता है। लिपिक-सेवा के उच्चतर श्रेणी के पदों के प्राथियों (Applicants) से सामान्यतः यह माग नहीं की जाती कि वे परीक्षा के लिये किसी स्थान पर उपस्थित हों। ऐसी परीक्षाओं को "असमवेत परीक्षाओं" की संज्ञा दी जाती है। उच्चतर श्रेणी के पदों के प्रत्याशियों को औपचारिक परीक्षा, वास्तव में बिल्कुल होती ही नहीं। उनके अनुभव, व्यक्तित्व (Personality), उनकी शिक्षा एवं सामान्य योग्यता का मूल्यांकन साक्षात्कार (Interview) तथा प्रमाण पत्रों द्वारा ही कर लिया जाता है, कभी-कभी इसके अनुपूरक के रूप में, किसी ऐसे निर्धारित कार्य की सम्पन्नता के द्वारा ही मूल्यांकन किया जाता है जैसे कि कोई मौलिक विवरण का लेख तैयार कराना।

परीक्षाएँ अधिकतर "प्रतियोगी" (Competitive) प्रवृत्ति की होती हैं। प्रत्याशियों का चयन (Selection) पद के कार्य की सम्पन्नता (Performance) के आधार पर किया जाता है। कुछ परीक्षाएँ अप्रतियोगी भी होती हैं और प्रत्याशी को उनमें केवल उत्तीर्ण होना होता है।

अमेरिका में व्यावहारिक परीक्षाओं (Practical examinations) पर जोर दिया जाता है। पेन्डलटन अधिनियम में यह कहा गया है कि परीक्षाएँ "व्यावहारिक प्रवृत्ति की होनी चाहिए" और जहाँ तक भी सम्भव हो, "उन विषयों से सम्बन्धित

होनी चाहिए जिसके द्वारा कि उन सेवाओं के कार्यों को सम्पन्न करने की परीक्षाओं की सापेक्षिक क्षमता एवं योग्यता की न्यायपूर्ण जांच की जा सके जिनमें कि वे नियुक्त होना चाहते हैं।¹ परीक्षा की यह पद्धति दोषपूर्ण है क्योंकि इसमें प्रत्यासी की सामान्य योग्यताओं की जांच नहीं की जाती। ब्रिटेन में परीक्षाओं की जो पद्धति है उसके द्वारा प्रत्यासी की सामान्य योग्यताओं, गुणों एवं क्षमता की जांच की जाती है। "बुद्धि भी हो" "अमेरिकन परीक्षा प्रणाली में अभी भी यह बर्तनी पाई जाती है कि उसका उद्देश्य केवल ऐसे प्रत्यासियों की भर्ती करना मात्र है, इससे अधिक नहीं, जो कि किसी विशिष्ट और सम्भवतः रैत्यक (Routine) कार्य को मगान सकें— इसमें प्रत्यासी की उन बौद्धिक योग्यताओं एवं क्षमताओं का ध्यान नहीं रखा जाता जो कि एक बार नियुक्त होने के पश्चात् उसको और अधिक विनाश उत्तरदायित्वों के बहन करने के योग्य बनायेंगी।" अब अमेरिका में सामान्य इमान् प्रत्यासियों की सामान्य योग्यता की जांच करने की विशिष्ट परीक्षा की पद्धति के प्रतिरूप की ओर की ही है। सिविल सेवा आयोग ने अब कालिजों से निकले हुये नये छात्रों के लिये एक सामान्य-कार्य परीक्षा की व्यवस्था की है।

उन सभी प्रत्यासियों को पात्र सूची (Eligible list) में रखा जाता है जोकि ७० प्रतिशत या इससे अधिक धक प्राप्त करते हैं। जब कभी भी किसी विभाग (Department) में कोई स्थान रिक्त होता है तो नियुक्ति अधिकारी (Appointing officer) को पात्र प्रत्यासियों की सूची में के सोन सर्वोच्च नामों में से एक का चयन करके उस पद को भरना होता है। नियुक्त किये गये प्रत्येक व्यक्ति का परीचीक्षा (Probation) पर रखा जाता है। यदि उसका कार्य सन्तोषजनक होता है तो उस स्थायी कर दिया जाता है। कर्मचारी-वर्ग में किसी भी प्रकार की कार्य-क्षमता तथा मनोवृत्ति (Morale) सब तक नहीं लाया जा सकता जब तक कि उन्हें पदस्थिति (Rank) तथा वेतन में वृद्धि का न्यायपूर्ण एवं सुवित्तसंगत प्रादवासन न दिया जाय। इन पदोन्नतियों (Promotions), योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है। योग्यता की जांच पदोन्नति-परीक्षाओं (Promotions examinations) तथा प्रत्यासी की कार्य कुशलता मापों (Efficiency ratings) के आधार पर की जाती है। 'वेन्डलटन अधिनियम' में पदोन्नति परीक्षाओं की व्यवस्था है। अधिनियम में यह कहा गया है कि किसी भी वर्गीकृत अधिकारी अथवा कर्मचारी की पदोन्नति उस समय तक नहीं की जायेगी, "जब तक कि उसने निर्धारित परीक्षा न उत्तीर्ण कर ली हो अथवा उसने इतनी योग्यता का प्रदर्शन न किया हो कि उसे ऐसी परीक्षा से विशेष रूप से मुक्त कर दिया जाए", और काफ़ी समय पश्चात् राष्ट्रपति द्वारा एक और नियम इसमें सम्मिलित किया गया कि 'वर्गीकृत सेवा में

1 Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, *Essentials of American Government*, New York: Appleton-Century Crafts, Inc. 7th Edition 1952 p. 330

पदोन्नति की योग्यता की जाच के लिए जहाँ तक भी व्यावहारिक तथा हितकर होगा, प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था की जायेगी।" सिविल सेवा आयोग अब ऐसे पदों के लिए, जो कि एक से अधिक विभागों के लिए समान होते हैं, अनेक पदोन्नति परीक्षाओं का संचालन करता है। प्रत्येक प्रमुख विभाग तथा संस्थान (Establishments) अपने-अपने सम्बन्धित क्षेत्राधिकारी (Jurisdictions) में पदोन्नतियों के लिए परीक्षाओं का आयोजन करते हैं। अमेरिकन अब पदोन्नतियों के लिये कार्य कुशलता मापों (Efficiency ratings) की पद्धति को पूर्ण रूप से लागू करने का प्रयास कर रहे हैं।

कोई भी सेवा तब तक कार्य नहीं कर सकती, जब तक कि वह अनुशासित (Disciplined) न हो। वर्गीकृत सेवाओं के लिए यह व्यवस्था है कि "समान अपराधों के लिए समान दण्ड दिये जायेंगे तथा राजनैतिक भयवा पार्थिक कारणों के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा।" अनुशासन भग की स्थिति में किसी भी कर्मचारी को निलम्बित (Suspend) किया जा सकता है, उसके पदक्रम तथा वेतन में कमी की जा सकती है और यहाँ तक कि उसे सेवा से हटाया भी जा सकता है। सन् १९५२ के Lloyd-La-Follette Act में यह व्यवस्था है कि वर्गीकृत सेवा (Classified service) के किसी भी कर्मचारी को तब तक उसके पद से नहीं हटाया जायेगा जब तक कि कोई ऐसा कारण उपस्थित न हो जिससे उक्त सेवा की कार्य-कुशलता बढ़ाने में बाधा पड़ती हो, यह कि जिस कर्मचारी को पद से हटाया जायेगा उसको हटाने के कारण (Reasons) लिखित में दिये जायेंगे, यह कि उन कारणों का लिखित में उत्तर देने के लिए उस कर्मचारी को समय दिया जायेगा, "परन्तु साक्षियों (Witnesses) की जाच पड़ताल अथवा सुनवाई (Hearing) की तब तक कोई आवश्यकता न होगी जब तक कि पद से हटाने (Removal) वाले अधिकारी की ही ऐसी इच्छा न हो।" सिविल सेवा अधिनियम (Civil Service Act) द्वारा इस बात पर प्रतिबन्ध लगाया गया है कि संप्रुक्त राज्य का कोई भी पदाधिकारी अथवा कर्मचारी, किसी भी राजनैतिक कार्य के लिए चन्दा अथवा अन्य बहुमूल्य वस्तुएँ देने अथवा रोकने अथवा उनको देने में उपेक्षा करने के कारण अन्य किसी भी अधिकारी या कर्मचारी को सेवो-मुक्त (Discharge) या पदोन्नत (Promote) न कर सकेगा, अथवा उसको पदावन्नति न कर सकेगा, या उसके प्रतिफल (Compensation) या सरकारी पदक्रम में कोई परिवर्तन न कर सकेगा अथवा न ऐसा करने का वायदा कर सकेगा या धमकी ही दे सकेगा।" इस प्रकार अन्यायपूर्ण तरीके से पदों से हटाये जान की घटनाएँ नहीं हो पाती, और कर्मचारियों को अपने पदों के सम्बन्ध में न्यायोचित सुरक्षा मिल जाती है।

सिविल सेवक को उस सरकार के प्रति निष्ठावान (Loyal) होना चाहिए जिसकी यह नौकरी करता है। लोकतन्त्र में उसे राजनीति से, नटस्थ (Neutral) रहना चाहिए। उसे किसी भी राजनैतिक हस्तचल में भाग नहीं लेना चाहिए। सिविल

मेवा विनियमों (Civil Service regulations) के प्रथम नियम में यह कहा गया है कि सिविल सेवकों को मत (Vote) देने तथा सभी राजनैतिक विचारों पर व्यक्तिगत रूप से अपनी राय प्रकट करने का अधिकार है। परन्तु यह ध्यान रहे कि वह किसी भी राजनैतिक प्रवृत्ति अथवा राजनैतिक कार्यक्रमों में सक्रिय रूप से भाग नहीं ले सकेगा। वर्गचारी संस्थाओं अथवा संघों के रूप में अपने भावों को व्यक्त कर सकते हैं। परन्तु किसी प्रकार भी उन्हें हड़ताल करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। लोक-सेवकों के लिये पूर्व-प्रवेश (Pre entry) तथा सेवासमय की प्रशिक्षण (In service training) को भी व्यवस्था है।

अमेरिकन सिविल सेवा प्रणाली के दोष

(Defects in American Civil Service System)

अमेरिकन सिविल सेवा उत्तरदायी प्रशासकीय पदों पर ऊँची योग्यता वाले व्यक्तियों को आकर्षित करने तथा रखने में असफल रही है। अमेरिका में इस सम्बन्ध में जोर इस बात पर दिया जाता रहा है कि दुष्टजनों (Rascals) को सिविल सेवा से बाहर रखा जाय। लोक-सेवा के लिए सर्वोत्कृष्ट तथा सर्वाधिकार योग्य एवं सदायस व्यक्तियों को आकर्षित करने का कोई ठोस प्रयत्न नहीं किया गया है। जैसा कि एक विद्वान् ने कहा है कि "सम्भवतः हमारी कामिक व्यवस्था का एक प्रमुख दोष उच्च योग्यता एवं गुणों वाले व्यक्तियों को आकर्षित करने की असफलता में निहित है"। हमें १२,००० से १६,००० डॉलर तक के वार्षिक वेतनों पर, उच्च पदक्रम तथा उच्च प्रतिष्ठा वाले ऐसे स्थायी उच्च पदाधिकारियों की आवश्यकता है, जो कि विभागों की अध्यक्षता करने वाले अस्थायी एवं राजनैतिक अधिकारियों को सलाह दे सकें, परामर्श दे सकें तथा उनकी सेवा कर सकें, और इस प्रकार राजनीति तथा प्रशासन के बीच की खाई को भर सकें। परन्तु हम अब तक थोड़ी से उन स्थायी प्रशासकीय पदों को पहिचान करने तक में सफल नहीं हो सके हैं, और वस्तुस्थिति यह है कि मरकरारी सेवा को जीवन-वृत्ति (Career) के रूप में अपनाते वाले उच्च कोटि के व्यक्ति इस विषय में अधिकारमय हैं कि ऐसे उच्च पदों तक किस प्रकार पहुँचा जाय, तथा इन अनिश्चितताओं के कारण ही अनेक सम्भावित जीवन-वृत्ति वाले व्यक्ति मर-मरकरारी सेवामें रुकना पसन्द करते हैं।"

अमेरिका में स्पूल-सस्पेस्ट प्रणाली (Spoils system) के प्रचलन अभी तक वर्तमान है। सिविल सेवा आयोग सर्वोत्कृष्ट प्रत्याशियों की प्राप्ति के लिये कोई ठोस प्रयत्न नहीं करता, इसके प्रयत्न सिविल सेवा से "वेबल दुष्टजनों" (Rascals) को बाहर निकालने तक ही सीमित हैं। लोक-सेवाओं में पाई जान वाली इस कमी का उल्लेख ह्यूवर आयोग ने भी किया। उसने कहा कि "कठिन व्यावसायिक, वैज्ञानिक तकनीकी तथा प्रशासनिक पदों पर सर्वोत्तम युवक तथा युवतियों की भरती करने

के लिए न पर्याप्त-समय ही लगाया जा रहा है और न यथेष्ट प्रयत्न हो किये जा रहे हैं।^{1 2}

समुक्त राज्य अमेरिका में, नैर-सरकारी व्यवसाय की अपेक्षा सिविल सेवा में कम वेतन मिलता है। सिविल सेवा में श्रेष्ठ एवं सुणी व्यक्तियों को आकर्षित नहीं किया जाता। ऐसे व्यक्ति यदि सिविल सेवा में आ भी जम्मे हैं, तो निम्न वेतन तथा उन्नति के अवसरों की कमी के कारण त्याग पत्र देकर चल जाते हैं। अमेरिका में १८ वर्ष से २५ वर्ष तक की आयु का कोई भी व्यक्ति सिविल सेवा में प्रवेश कर सकता है। आयु की यह बड़ी सीमा दोषपूर्ण है। होना यह चाहिये कि १८ से २५ वर्ष तक की आयु के युवा व्यक्ति सिविल सेवा में भर्ती किये जायें और वे सिविल सेवा को अपनी स्थायी जीवन-वृत्ति (Permanent career) बना लें। यदि लोक-सेवा की भर्ती ३५ घण्टा ४० वर्ष की आयु के व्यक्तियों के लिये खुली रहनी है तो ऊँची आयु के ऐसे व्यक्ति भी सरकारी सेवा में प्रवेश पा जाते हैं जोकि व्यक्तिगत व्यवसायों में असफल मिट्ट हुये हैं। इसका परिणाम यह हुआ है कि सरकारी सेवा उच्च व्यक्तियों के लिये एक शरण-स्थल बन गई है जोकि जीवन के अन्य क्षेत्रों में असफल रह चुके हैं। इससे लोक-सेवा (Public service) में अनुमतिता को प्रोत्साहन मिलता है।

अमेरिकन सिविल सेवा को बिनाल अमेरिकन राष्ट्र की आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के लिए उसमें सुधार किये जान चाहिये। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित सुधारों के सुझाव दिये जाते हैं

(१) सरकारी पत्रों के लिये भर्ती करते समय इस बात का जोर प्रमत्त किया जाना चाहिये कि उसमें समाज के सर्वश्रेष्ठ बौद्धिक क्षमता वाले व्यक्ति ही लिये जाएं।

(२) सरकारी पदा में प्रारम्भिक आयु वाले व्यक्तियों की भर्ती की जानी चाहिये जिनसे कि लोक-सेवा कर्मचारियों के लिये एक स्थायी जीवन-वृत्ति बन सके।

(३) सिविल सेवकों के वेतन में वृद्धि की जानी चाहिये।

(४) सिविल सेवकों को उन्नति के प्रचुर अवसर प्रदान किये जाने चाहियें।

1 Hoover Commission Report, pp 3 5

2 Professor Herman Finer points out two great defects of American Civil Service They are

"(1) In the first place no recognition has yet been given to the principle of an Administrative Class or administrative "brain trust" Most of those recruited by examination have not undertaken the general work of administration The function of thought, comprehensive and synoptic, supplied by a widespread career group—Thought Covering grand sections of the whole administrative apparatus, and sweeping its gaze over the whole of the Government from a lofty plane, unencumbered by administrative and clerical triviality—is lacking

(2) The examinations show triviality also—no width, no philosophic wrestling—they are back into the routine of their subjects" *op cit*, 842-43

(५) परीक्षार्थों द्वारा प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता की जाच की जानी चाहिये ।

(६) इस बात की नितान्त आवश्यकता है कि अमेरिकन सिविल सेवा में ब्रिटिश नमूने के प्रशासकीय-वर्ग (Administrative class) का निर्माण किया जाय ।

अमेरिका में, सिविल सेवा के सुधारों का मुख्य उद्देश्य लूट-खण्ड (Spoils) को दूर करना तथा योग्यता (Merit) को लोक-सेवा का आधार बनाना था । अब वह समय आ गया है जबकि इन सुधारों का उद्देश्य सिविल सेवा में कुशलता तथा मनोबल (Morale) बढ़ाना होना चाहिए और यह उद्देश्य उस समय तक पूरा नहीं हो सकता जब तक कि परीक्षा-प्रणालि में सुधार न किया जाए तथा सिविल सेवा में प्रगति तथा पदोन्नति के श्रेष्ठतर धरसर न उपलब्ध कराये जायें ।

ब्रिटिश सिविल सेवा (British Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा ने ससार के अनेक लोकतन्त्रीय देशों के लिए एक प्रादर्श का कार्य किया है। ब्रिटेन में सिविल सेवा की भर्ती में सूट-ससोट (Spoils) प्रणवा पराधरा (Patronage) को स्पदरणा नहीं है। सिविल सेवको का नयन (Selection) योग्यता (Merit) के आधारा पर किया जाता है और योग्यता की जाँच खुली तथा न्यायपूर्ण प्रतियोगिता द्वारा की जाती है। प्रत्याशियों की योग्यता की जाँच करने के लिए एक स्वतन्त्र सिविल सेवा आयोग की नियुक्ति की गई है। ब्रिटेन में सिविल सेवा ऐसे योग्य तथा गुण सम्पन्न व्यक्तियों से भरी हुई है जोकि मुवावस्था में सेवा में प्रवेश करते हैं और उसको अपनी जीवनवृत्ति (Career) भी बना लेते हैं क्योंकि वहाँ वेतन तथा पदस्थिति में वृद्धि के प्रचुर अवसर वर्तमान हैं।

ब्रिटेन में, गैर-औद्योगिक (Non-industrial) सिविल सेवको का निम्नलिखित श्रेणियों में वर्गीकरण किया गया है

- (१) प्रशासनिक-वर्ग (Administrative class),
- (२) कार्यपालक या निष्पादक-वर्ग (Executive class),
- (३) लिपिक तथा उप-लिपिक-वर्ग (Clerical and sub-clerical class),
- (४) मुद्र-लेखक-वर्ग (Typists class),
- (५) व्यावसायिक, वैज्ञानिक तथा तकनीकी-वर्ग (Professional, scientific and technical class),
- (६) डाकघर अभिसाधक-वर्ग (Post Office manipulative class) (जिसमें सफाई करने वाले आदि भी सम्मिलित हैं),
- (७) सन्देशवाहन तथा सफाई करने वाले आदि (डाकघर का छोटाकर),
- (८) डाकघर इंजीनियरिंग तथा सम्बद्ध सेवा (Post office Engineering and allied service)।

अब हम सिविल सेवको की इन विभिन्न श्रेणियों अथवा वर्गों की कुछ विविष्टताओं पर विचार प्रकट करते हैं।

प्रशासनिक-वर्ग (The Administrative Class)

ब्रिटेन में प्रशासकीय-वर्ग एक ऐसा विदेशक-वर्ग है जिसे सिविल सेवा की पुरी कहा जा सकता है। उस श्रेणी में पुरुषों तथा स्त्रियों की भर्ती २२ से २४ वर्ष

तक की धार में की जाती है, यह भर्ती कठिन प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा उन प्रत्यागियों (Candidates) में से की जाती है जो कि अधिकतर छात्रागणों तथा वेम्ब्रज विद्यालयों के उच्च बोटि के स्नातक (Graduates) होते हैं।

कर्तव्य (Duties)

प्रशासनिक-वर्ग के कर्तव्य में नीति का निर्माण, सरकारी धन में समन्वय (Co-ordination) तथा सुधार और लोक सेवा के विभागों (Department) का सामान्य प्रशासन तथा नियंत्रण सम्मिलित है।

संख्या तथा वेतन

(Numbers and Pay)

इस श्रेणी के स्थायी अधिकारी-वर्ग को निम्न पदक्रम (Grades) में बांटा जाता है -

	१-७-८३ की संख्या			वेतन (पौंड में)	
	पुरुष	स्त्रिया	योग	पुरुष	स्त्रिया
राजकोष का स्थायी अधिकारी (Permanent Secretary to the Treasury)	१	—	१	४,०००	—
स्थायी सचिव	३३	—	३३	४,५००	—
उप सचिव (Deputy Secretary)	६७	१	६८	३,२५०	३,२५०
प्रवर सचिव (Under Secretary)	२१०	७	२१७	२,५००	२,३०५
सहायक सचिव (Asstt Secretary)	६७६	२७	७०३	१६००-२१००	१४२३-१६५०
प्रधान (Principle)	१,१७१	१०६	१,२७७	११५०-१४७०	१०२५-१३६५
सहायक प्रधान	२५७	३५	२९२	४७००-५५५	४७००-७५०
योग (देखिये तीसरी टिप्पणी)	२४१५	१७६	२५९१	—	

टिप्पणी—(१) य वेतन क्रम वे हैं जोकि जुलाई १९५३ को लन्दन में स्टाफ में सम्बन्धित थे।

(२) छोटे-छोटे विभागों के कुछ प्रधानों (Heads) को उप सचिव के रूप में श्रेणीबद्ध कर लिया गया है।

(३) इस श्रेणी में २,१२५ पौ० वेतन के तीन प्रधान सहायक सचिव तथा विभिन्न वेतन क्रमों के सत्तर अन्य अधिकारी सम्मिलित हैं।

काम के घण्टे और अवकाश (Hours of work and Leave) -

वर्तमान समय में अधिकांश प्रशासनिक अधिकारी कार्यालयों में सप्ताह में ४५½ घण्टे या ५३ दिन कार्य करते हैं।

इस श्रेणी के सदस्यों की साधारणतया ३६ दिन की छुट्टियां दी जाती हैं जो कि १० वर्ष की सेवा के पश्चात् ४८ तक बढ़ जाती हैं। वर्तमान में यह छुट्टी ३६ दिन तक ही सीमित कर दी गई है।¹

कार्यपालक अथवा निष्पादक-वर्ग (Executive Class)

निष्पादक-वर्ग में १८ से लेकर २५ वर्ष तक के व्यक्तियों की भर्ती की जाती है। माध्यमिक शिक्षा का पूर्ण पाठ्यक्रम इसके लिए ग्रहण का स्तर है।

कर्तव्य :

निष्पादक-वर्ग के कर्तव्य लिपिक-वर्ग तथा प्रशासनिक-वर्ग के कर्तव्यों के मध्य में निहित होते हैं। इनके कर्तव्यों को संक्षिप्त रूप में इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है—निर्धारित नीति के ढांचे के अन्तर्गत दिन-प्रति दिन के सरकारी कार्य का संचालन। तथापि, इनमें पूर्ति (Supply), वित्त तथा लेखांकन का कार्य (Finance and accounting work) तथा अन्य विशिष्टीकृत कार्य (Specialised work), जैसे कि करों का निर्धारण (Assessment of taxes), जिसके लिये व्यावसायिक योग्यताओं की आवश्यकता नहीं होती, सम्मिलित है।

संख्या तथा वेतन :

इस श्रेणी के स्थायी अधिकारी-वर्ग (Permanent staff) को निम्नलिखित पदक्रमों (Grades) में बांटा जाता है—

	१-७-५३ की संख्या			वेतन (पौंड में)	
	पुरुष	स्त्रियां	योग	पुरुष	स्त्रियां
बड़े संस्थानों के अध्यक्ष (Head of Major Establishment)	३२	—	३२	२,५००	—
प्रधान निष्पादक अधिकारी (Principal Executive Officer)	१२३	—	१२३	१६००-२०००	—
वरिष्ठ मुख्य निष्पादक अधिकारी (Senior Chief Executive Officer)	२५७	३	२६०	१४०८-१५६२	१२२६-१४०८

1 Source : Introductory Factual Memorandum on Civil Service

	पुरुष	स्त्रिया	योग	पुरुष	स्त्रिया
मुख्य निष्पादक अधि- कारी	७०२	१८	७२०	१०६०-१५००	१,०६०-१,३२५
वरिष्ठ निष्पादक अधिकारी	२,५८५	१८०	२,७६५	१०३०-१२३०	६००-१,०६०
उच्च निष्पादक अधि- कारी	७,६१३	१,८७१	९,४८४	८३०-१६५	७१०-८६०
निष्पादक अधिकारी	१७५३५	५,०६२	२२,५९७	२६०-८००	२६०-६७५
योग	२८,८८६	७,३३८	३६,१८३	—	—

टिप्पणी: (१) में वेतन-क्रम (Scales of pay) के हैं जहाँ १ जुलाई १९५३ को लन्दन में स्टाफ स सम्बन्धित थे।

(२) ऊपर उल्लेख किये गये अधिकारी-वर्ग के साथ ही, लगभग २८,००० प्रस्थापित विभागीय निष्पादक अधिकारी भी हैं जोकि मुख्यतः अन्तर्देशीय राजस्व (Inland Revenue) तथा श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) में हैं, और जिनका वेतन-क्रम सामान्य श्रेणी के वेतन-क्रम में घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित है।

काम के घंटे तथा अवकाश :

सामान्य नियम के अनुसार मण्डल में ५½ दिन काम होता है। वर्तमान में इन श्रेणी के अधिकारी अधिकारी घसन में सप्ताह में ४५½ घण्टे काम करते हैं।

निष्पादक अधिकारियों को ३६ दिन के अवकाश की अनुमति दी जाती है। उच्च निष्पादक अधिकारी तथा इसके ऊपर के अधिकारी ३६ दिन का अवकाश ले सकते हैं जोकि १५ वर्ष की सेवा के पश्चात् (३६ दिन की छुट्टियों वाल पद-क्रम में ही) दसवें ४८ दिन का हो जाता है।^१

लिपिक-वर्ग (The Clerical Class)

प्रिविलेज सेवा की श्रेणियों में लिपिक-वर्ग की तत्पा सबसे अधिक है। इनकी भर्ती १६ से लेकर १७½ वर्ष तक की आयु के बीच की जाती है। इसके लिए आवश्यक शिक्षा की योग्यता संकक्षी पाठ्य-क्रम (Secondary course) के माध्यमिक स्तर (Intermediate standard) की होती है।

विवरण तथा कर्तव्य (Description and Duties)

लिपिक श्रेणी में सामान्य लिपिक-वर्ग तथा विभागीय लिपिक पद-क्रमों (Grades) के ३०,००० सदस्य हैं जिनका वेतन, बुढ़वाले स आयु में आयु न्यूनताधिक रूप में लिपिक पद-क्रमों (Clerical grades) जैसा ही हो गया है। अभी तक जो

मुख्य विभागीय लिपिक पद-क्रम (Departmental clerical grades) वर्तमान हैं वे ये हैं : अन्तर्देशीय राजस्व कर अधिकारी (Inland Revenue Tax Officers), श्रम मन्त्रालय पद-क्रम षष्ठ अधिकारी (Ministry of Labour grade six Officers) और सीमा-शुल्क व उत्पादन कर विभागीय लिपिक अधिकारी (Customs and Excise Departmental Clerical Officers)। सामान्य लिपिक-वर्ग में दो पद-क्रम होते हैं—उच्च लिपिक अधिकारी तथा लिपिक अधिकारी। इसके अतिरिक्त लगभग १५,००० अस्थायी लिपिक भी हैं जिनमें से अधिकांश ऐसे कार्य सम्पन्न करते हैं जो कि लिपिक अधिकारियों के कार्यों से कुछ ही कम कठिन होते हैं।

उच्च लिपिक अधिकारी कुछ संस्थानों (Establishments) में लिपिक कर्म-चारी-वर्ग (Clerical staff) की देखभाल करते हैं और मह पर्यवेक्षण (Supervision) की सामान्यतः उनका पूर्ण कर्तव्य भ्रयावा कर्तव्य का मुख्य भाग है, उदाहरण के लिए, रजिस्ट्रारों (Registrars) में। उनका शेष कर्तव्य मुकदमा-सम्बन्धी कार्य (Case work) है। लिपिक अधिकारियों को, जोकि वस्तु में सबसे अधिक हैं, और अधिक व्यापक कार्य सौंपे जाते हैं। लिपिक अधिकारी उन सब सरल कार्यों को सम्पन्न करते हैं जोकि लिपिक सहायकों (Clerical assistants) को नहीं सौंपे जाते। ये सुस्पष्ट विनियमों (Regulations), अनुदेशों (Instructions) भ्रयावा सामान्य प्रक्रिया के अनुसार दिशित मामलों को निवदताते हैं, स्पष्ट अनुदेशों के अनुसार सीवे-सादे लेखों (Accounts), दावों तथा विवरण पत्रों (Returns) प्रावि का सूक्ष्म-परीक्षण (Scrutinise) करते हैं तथा उनकी जाच क प्रति जाच (Cross check) करते हैं, विवरण-पत्रों तथा लेखों के लिए निर्धारित फार्मों में आवश्यक सामग्री व आकड़े तैयार करते हैं, सरल भालेस (Draft) तथा छार (Precis) तैयार करते हैं, ऐसी सामग्री एकत्रित करते हैं जिनके आधार पर निर्णय (Judgments) किये जा सकें, और लिपिक सहायकों के कार्य का पर्यवेक्षण करते हैं। इन पद-क्रम (Grade) के कुछ सदस्यों को लिपिक अधिकारी (सचिव) की पदपज्ञा (Designation) भी दी जाती है। ये सचिव सम्बन्धी कार्य (Secretarial work) करते हैं जिसमें स्पष्ट अधिकारियों के लिये किया जाने वाला आनुतिवि (Short hand) तथा मुद्र-लेखन (Typing) कार्य भी सम्मिलित हैं।

संस्था तथा वेतन :

इस श्रेणी के स्थायी अधिकारी वर्ग की संस्था तथा वेतन निम्न प्रकार हैं—

	१-८-३३ की संस्था			वेतन (पीड में)	
	पुरुष	स्त्रियाँ	योग	पुरुष	स्त्रियाँ
उच्च लिपिक अधि- कारी (Higher Clerical Officers)	१,६३३	८४७	०,४८०	६४५-८००	५३०-६७५
लिपिक अधिकारी	५१,१५३	२६,२६०	७७,४१३	१७०-२००	१७०-४६०
लिपिक अधिकारी (सचिव)	१५	१,२८४	१,२९९	१७०-२७०	१७०-४६०
योग	५७,८०१	२८,३९१	८६,१९२		

काम के घटे तथा अवकाश :

इस श्रेणी के अधिकांश अधिकारी वर्तमान समय में सप्ताह में ५½ दिन या ८५½ घण्टे कार्य करते हैं।

लिपिक अधिकारियों का वर्ष भर में २८ घंटे उच्च लिपिक अधिकारियों को ३६ दिन के अवकाश की अनुमति दी जाती है।¹

लिपिक सहायक वर्ग (Clerical Assistant Class)

कर्त्तव्य :

लिपिक सहायक लिपिक सम्बन्धी ऐम सरल कार्यों को सम्पन्न करते हैं जोकि साधारणतया मुद्रकाल में सम्पन्न किये जाते हैं और कुछ सीमा तक सम्पायी लिपिकों द्वारा अभी भी सम्पन्न किये जाते हैं। इनकी नैत्यक कार्य (Routine duties) कहा जा सकता है जिनमें कि निम्न प्रकार के कार्य सम्मिलित हैं सरल दस्तावेजों (Documents), प्रार्थना तथा अभिलेखा (Records) आदि का तैयार करना उनको प्रमाणित करना तथा उनका मूद्रम-परीक्षण करना, अन्य दस्तावेजों को तैयार करना कार्यालय व्यवस्था की मजदूरी से प्रथम उनके बिना ही सरल मणित्व प्रार्थना तैयार करना, रजिस्ट्री कार्य के साधारण काम तैयार करना, गुप्तपत्र सामान्य अनुदेशों के अन्तर्गत सरल पत्र-व्यवहार करना, कार्यालय यंत्रों का संचालन करना। इस श्रेणी के लिपिकों के कर्त्तव्यों का यह एक सामान्य विवरण है, उनके कर्त्तव्यों की कोई कड़ी परिभाषा नहीं है, उनको इसी प्रकार के अन्य कार्य भी सौंप जा सकते हैं। उच्चक्रम के लिपिक सहायकों के कार्य निम्नक्रम के लिपिक अधिकारियों के कार्यों का अतिथ्यापन (Over-lapping) करते हैं।

संख्या तथा वेतन :

यह वर्ग पूर्णतया एक प्रस्थापित (Established) वर्ग है। इसके सदस्यों की संख्या तथा वेतन इस प्रकार है —

	संख्या			वेतन (पीड म)	
	पुरुष	स्त्रियाँ	योग	पुरुष	स्त्रियाँ
लिपिक वेतन	११,१३८	१७,३२०	२८,४५८	३ पीड स ८ पी ८ सि	३ पीड से ८ पी ८ नि

अवकाश :

लिपिक सहायकों को १८ दिन की छुट्टियों की अनुमति दी जाती है किन्तु पांच वर्ष की सेवा के पश्चात् ये छुट्टियाँ बढ़कर २१ दिन तक हो जाती हैं।²

1 Source Factual Memorandum,

2 Source Factual Memorandum

ब्रिटेन में भर्ती की आयु की सीमाएँ सशुद्ध राज्य अमेरिका की अपेक्षा, जहाँ कि कोई भी व्यक्ति २५ अथवा ४० वर्ष तक भी सिविल-सेवा में प्रवेश कर सकता है, नीची हैं। भर्ती की पद्धति सामान्य सार्वजनिक शिक्षा पद्धति से मेल खाती है। सिविल-सेवा की परीक्षाओं का स्तर माध्यमिक तथा विश्वविद्यालय-परीक्षाओं के स्तर पर आधारित है।

सिविल सेवा आयोग

(Civil Service Commission)

ब्रिटेन में सिविल-सेवा की भर्ती एक स्वतन्त्र सिविल-सेवा आयोग द्वारा की जाती है। १८५५ के सपरिषद् आदेश (Order in Council) द्वारा सेवा में प्रवेश के लिए नियम बनाने तथा उन्हें कार्यान्वित करने के लिए तीन सदस्यों के एक केन्द्रीय परीक्षक मण्डल (Central Board of Examiners) का निर्माण किया गया। सिविल-सेवा आयोग, जिसमें अब ६ सदस्य हैं, की नियुक्ति सम्राट (Crown) द्वारा मन्त्रियों के परामर्श से की जाती है। आयुक्त (Commissioners) सामान्यतः वे व्यक्ति होते हैं जिन्हें वि सेवा में सम्मिलित अवधि का अनुभव होता है। वे किसी भी मन्त्री के अधीनस्थ अथवा उसके प्रति उत्तरदायी (Answerable) नहीं होते, वे अपने प्रतिवेदन (Report) महारानी (Queen) को सम्बोधित करके लिखते हैं। उन्हें एक प्रकार की अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) स्थिति प्राप्त होती है जोकि उन्हें राजनैतिक दबाव से मुक्त रखती है। आयोग के कार्य में राजकोष का धनियत सम्बन्ध होता है। नियम बनाने के कार्य में राजकोष (Treasury) भी भाग लेता है। भर्ती के मामलों में आयोग किसी भी प्रकार के बाह्य नियन्त्रण से मुक्त होता है। आयोग की स्वतन्त्रता की गारन्टी के लिए, यह व्यवस्था है कि आयुक्तों को केवल मसद के दोनों सदनों की प्रार्थना पर ही उनके पद से हटाया जा सकता है। सभी उपलब्ध सूचनाओं से इस बात की पुष्टि हो चुकी है कि ब्रिटेन में सिविल-सेवा आयोग भर्ती के मामलों में बाह्य राजनैतिक दबावों से मुक्त है। सन् १९२० के सपरिषद् आदेश में आयोग के कार्यों का उल्लेख किया गया है। संक्षेप में वे इस प्रकार हैं (१) "उन सभी व्यक्तियों, जो स्थायी अथवा अस्थायी रूप से महामहिम (His Majesty's) के किसी भी सिविल संस्थान में स्थान अथवा रोजगार के लिए प्रस्तावित किये गये हैं, की योग्यताओं का, उनकी नियुक्ति से पूर्व, आयोग द्वारा अनुमोदन करना, (२) ऐसे विनियम (Regulations) बनाना जिनके द्वारा उस रीति का निर्धारण किया जाये जिसके अनुसार व्यक्तिगत रूप से सिविल संस्थानों (Civil establishments) में प्रवेश किया जा सके और उन शर्तों का निर्धारण दिया जाये जिनके आधार पर आयुक्त योग्यता के प्रमाण पत्र दे सकें, और (३) ऐसी सभी नियुक्तियों एवं पदोन्नतियों को सम्बन्ध-पत्र में प्रकाशित करना जिनके सम्बन्ध में योग्यता के प्रमाण-पत्र (Certificates of qualification) जारी किये गये हों।

प्रायोग सिविल-सेवा परीक्षाओं तथा पदोन्नति (Promotion) के नियमों की व्यवस्था करता है। आयोग सदा ही भर्ती करने के कार्य के भार से अत्यधिक लदा रहता है। १ जून, १९४१ में मार्च, १९५० तक इसने ३,००,००० प्रत्याशियों की परीक्षा ली और लगभग ८४,००० पदों के लिये प्रत्याशियों को सफल प्रमाणित किया। इसने नज़ातारों, (Accountants) व अकज़ास्टिव्स (Statisticians) आदि जैसे विशिष्ट पदों के २०,००० अन्य प्रत्याशियों की भी परीक्षा ली; इसने अतिरिक्त भी, इसने वैज्ञानिक सिविल-सेवा के १६,००० प्राशियों की परीक्षा ली जिनमें ४,००० प्रत्याशी सफल हुए। सन् १९५३-५४ में कुली प्रतियोगिताओं में ३८,००० से अधिक प्रत्याशियों की परीक्षा ली और लगभग ६,५०० की नियुक्ति के लिए प्रमाणित किया, इसी प्रकार सीमित प्रतियोगिताओं में ११,००० की परीक्षा ली और २,००० को प्रमाणित किया, तथा लगभग ४१,००० साधारण और ४६० विशेष नामनिर्देशनो अथवा नामजदगियों (Nominations) का कार्य निबटाया।

ब्रिटेन में सिविल-सेवा में उन कुली प्रतियोगिताओं द्वारा प्रवेश किया जाता है जो कि राजकोष तथा ससद की सहमति में बनाये गये विनियमों के अन्तर्गत प्रायोग द्वारा संचालित की जाती है। ये जाँच निम्न प्रकार से की जा सकती हैं : (१) लिखित परीक्षा द्वारा, जिसमें मौखिक नस्ब भी पाया जा सकता है, (२) साक्षात्कार (Interview) द्वारा, अथवा (३) समुक्त पद्धति के द्वारा जिसमें अक्षितत्व (Personality) की जाँच तो साक्षात्कार द्वारा की जाती है और ज्ञान की जाँच लिखित परीक्षा द्वारा। परीक्षाएँ सामूहिक रूप में एक साथ भी जाती हैं, अर्थात् प्रतियोगी किसी विशिष्ट सेवा अथवा पद के लिये परीक्षा देने के हेतु एक स्थान पर एक साथ इकट्ठे होते हैं। अमेरिकन परीक्षाओं तथा ब्रिटेन की सिविल-सेवा परीक्षाओं में कुछ मूलभूत अन्तर पाये जाते हैं। अमेरिका में सिविल-सेवा परीक्षाएँ विशिष्ट (Specific), व्यावहारिक (Practical) तथा अक़ादमिक (Non academic) होती हैं। अमेरिका में प्रत्याशियों की जाँच मुख्यतः यह दखने के लिए की जाती है कि उस विशिष्ट पद के कर्तव्यों को सम्पन्न करने के लिए वे कहीं तक उपयुक्त एवं योग्य हैं जिस पर कि वे नियुक्त होना चाहते हैं। इसके विपरीत, ब्रिटिश परीक्षाओं का उद्देश्य प्रत्याशी की उस समीक्षा का पता लगाना नहीं है कि यदि कल को उसे किसी विशिष्ट पद पर नियुक्त किया जाय तो वह उस पद के कार्यों को कहीं तक सम्पन्न कर सकेगा। ब्रिटेन की सिविल सेवा परीक्षाएँ तो प्रत्याशी (Candidate) की बौद्धिक साज-सज्जा एवं सामान्य योग्यता का माप करती हैं। परीक्षा के विषय अनेक रूप में शैक्षणिक होते हैं, उदाहरणार्थ, इतिहास, गणित, प्राचीन तथा आधुनिक भाषाएँ, दर्शनशास्त्र (Philosophy), अर्थशास्त्र (Economics), राजनीतिशास्त्र, प्राकृतिक विज्ञान आदि। ये विषय उदार अथवा सामान्य अध्ययन के क्षेत्र में से लिए जाते हैं, तकनीकी (Technical) अध्ययनों के क्षेत्र से नहीं। परिणाम यह होता है कि

परीक्षायें एक निश्चित शैक्षणिक स्तर के अनुरूप हो जाती हैं और यह एक स्वीकृत सिद्धान्त है कि शिक्षा पद्धति (Educational system) तथा सिविल सेवा के ढाँचे के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध कायम होना ही चाहिए। इस प्रकार, ब्रिटिश सिविल-सेवा में उन अधिकारियों की भर्ती की जाती है जिनके पास 'उच्चस्तरीय मस्तिष्क, व्यक्तित्व, प्रभावपूर्णता (Effectiveness), निर्णयशीलता तथा सत्यनिष्ठा (Integrity) होती है, और शिक्षा की प्रक्रिया (Process) द्वारा ये सब गुण एक ही व्यक्ति में एतुतित रूप में पाए जाते हैं।' आनर्स डिग्री अथवा निश्चित परीक्षा को उच्चस्तरीय मस्तिष्क की गारन्टी समझा जाता है, स्वतन्त्र निर्णायक प्रत्याशी की सत्यनिष्ठा की जांच करते हैं, और "व्यक्तिगत प्रभावपूर्णता तथा निर्णयशीलता" की जांच मौखिक साक्षात्कार के द्वारा वर्गीय वाद-विवाद (Group discussions) के द्वारा तथा कुछ दिन तक प्रत्याशियों को "अतिथिदो" के रूप में 'राष्ट्र गृह' (Country house) आदि में रख कर निरीक्षण द्वारा की जाती है।

सिविल-सेवा में भर्ती किए जाने वाले अपरिपक्व एवं प्रशिक्षित (Un-trained) व्यक्तियों को सहानुभूतिपूर्ण प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-entry training) दिया जाता है। विभागों (Departments) के अपने प्रशिक्षण अधिकारी होते हैं जोकि तत्प्रविष्ट सिविल सेवकों के प्रशिक्षण के लिए उत्तरदायी होते हैं। राजकोष का 'प्रशिक्षण तथा शिक्षा सभाग' (Training and Education Division) भी प्रशिक्षण सम्बन्धी विषयों के बारे में सूचनाएँ प्रसारित करता है, होप सिविल सेवा के लिए एक सामान्य परामर्श देने वाले व्यूरो के रूप में कार्य करता है, और काफी मात्रा में स्वयं भी प्रशिक्षण देने की व्यवस्था करता है। सभी नियुक्तियाँ प्रारम्भ में एक या दो वर्ष के परीवींशकाल (Probationary period) के लिए की जाती हैं। यदि परीवींश की अवधि में प्रत्याशी उस कार्य के लिए अनुपयुक्त (Unsuitable) सिद्ध होता है तो उसे अन्य कार्य दे दिया जाता है। और यदि वह पूर्णतया अनुपयोगी एवं व्यर्थ साबित होता है तो उसको सेवा से पृथक् कर दिया जाता है।

ब्रिटेन में, नवयुवक सिविल-सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति (Permanent career) के रूप में अपनाते हैं। सिविल-सेवा में पदोन्नतियों की एक ऐसी योजना लागू की जाती है जोकि कार्य-कुशलता तथा मनोवत्त (Morale) की दृष्टि से सर्वोत्तम होती है। पदोन्नति (Promotion) एक श्रेणी से दूसरी श्रेणी को (उदाहरणार्थ, लिपिक श्रेणी से निष्पादक श्रेणी को) अथवा निष्पादक श्रेणी से प्रशासनिक श्रेणी को) और एक पदक्रम (Grade) से दूसरे पद-क्रम को (उदाहरण के लिए, कनिष्ठ निष्पादक पदक्रम से उच्च निष्पादक पदक्रम को) योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है, यद्यपि सेवा के निम्न पदक्रमों में पदोन्नतियों में ज्येष्ठता (Seniority) को अधिक महत्व प्रदान किया जाता है। पदोन्नति विभागीय अल्पस के विवेक (Discretion) पर निर्भर होती है। परन्तु इस विवेक का दुरुपयोग न होने के विषय में आश्वस्त होने के लिए विभागीय पदोन्नति मण्डलों (Departmental promotion

boards, का निर्माण किया गया है जोकि साक्षात्कार (Interview) तथा वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किए गये नमूनेदारियों के वास्तविक प्रतिवेदनो के आधार पर प्रयोगों को पदोन्नत करते हैं। नमूनेदारियों का यह अधिकार होता है कि वे अन्यायपूर्ण पदोन्नतियों के विरुद्ध अपील कर सकें।

ग्रिटेन में निहित सर्वत्र राजनीति में तटस्थ (Neutral) रहते हैं। उन पर जा भी दल (Party) पदार्थ होता है उसी की सेवा करते हैं। जैसा कि भूतपूर्व उदार दलीय प्रधान-मन्त्री श्री एटली ने कहा कि 'वे ही व्यक्ति जिन्होंने रिथम परिवहन अधिनियम (Labour's Transport Act) के निर्माण में महत्वपूर्ण कार्य किया था अब अनुदार दलीय सरकार की आज्ञा से उस छिन्न-भिन्न करने में लगे हैं।'¹

प्रो० लॉररी ने 'इंग्लैंड में गणदीय सरकार' (Parliamentary Government in England) नामक अपनी पुस्तक में इस बारे में संदेह प्रकट किया कि सिविल-सेवा में समाजवादी सरकार को उचित सहयोग दे भी सकेंगे या नहीं। परन्तु अनुभव के साथ ऐसा शक्य निरर्थक सिद्ध हुए और सिविल-सेवकों ने अपनी निष्ठा (Loyalty) तथा उन ही उत्साह के साथ मजदूर दल (Labour party) की सेवा की जैसी कि अनुदार दल (Conservative) की, की थी।

ग्रिटेन में सिविल सेवकों को धारा पर के सम्बन्ध में न्यायोचित एवं युक्ति-मग्न सुरक्षा प्राप्त है। अपने अधिकारों की सुरक्षा के लिए उनके अपने नमूनेदारी मण्डल हैं। ब्रिटिश न्यायिक व्यवस्था का सबसे बड़ा भाग छिन्न-भिन्न परिपक्व है।

सिविल सेवा और आर्थिक आयोजन (Civil Service and Economic Planning)

विज्ञान तथा शिल्पकला की प्रगति के इस युग में, नियन्त्रणकारी राज्य का स्थान समाज सेवा राज्य (Social service state) में ले लिया है। वर्तमान समय में राज्य अपने नागरिकों के लिए भोजन, शिक्षा, मृत्यु व स्वास्थ्य सम्बन्धी अनेक समस्याओं की व्यवस्था करता है। उद्योग धन्य पर तथा बैंकिंग, वृत्ति व वाणिज्य (Commerce) पर अब बड़े पैमाने पर राज्य का स्वामित्व तथा नियन्त्रण स्थापित है। 'वर्तमान समाज अधिकाधिक रूप में एक आयोजनाबद्ध समाज (Planned society) होता जा रहा है जिसमें कि राज्य कृता तथा वितरणकर्ता (Distributor) के रूप में कार्य करता है और जिसका निर्माण ऐसे नागरिकों से होता है जिनके समान दाव तथा समान अधिकार होते हैं। स्वामित्व (Ownership) तथा नियन्त्रण (Control) में सर्वसाधारण द्वारा भाग लेना—इसने प्रमुख केन्द्रीय विचारों में से एक है। इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण प्रश्न यह है क्या १९वीं शताब्दी की सुधार की हुई सिविल सेवा बीसवीं शताब्दी के मध्य में इस आयोजन के युग के लिए उपयुक्त

1 Lord Attlee, *Civil Servants, Ministers Parliament and the Public in the Civil Service in Britain and French* Ed. W. A. Robson p 15

है ? क्या यह सेवा इतनी कुशल और प्रशिक्षित है कि १९वीं शताब्दी के अव्यव नीति (Laissez faire) वाले अथवा पुर्वित राज्य के स्थान पर समाज-सेवी अथवा कल्याणकारी राज्य की सेवा कर सके ?

अब इस बात की आवश्यकता अनुभव की जाती है कि प्रशासन की भावना तथा मन्त्र, दोनों ही ऐसे होने चाहिए जोकि नवीन समाज की आवश्यकताओं की दृष्टि से उपयुक्त हो। आवश्यकता इस बात की है कि केन्द्रीय आयोजन (Central planning) तथा निष्पादकीय क्रियान्वय (Executive application) में सक्रिय एवं प्रभावपूर्ण सम्पर्क कायम किया जाय। जैसा कि Mr Greaves ने कहा कि "यह बात विवाद से परे है कि बीसवीं शताब्दी के राज्य की अत्यधिक परिवर्तित तथा बड़ी हुई आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए बड़े पैमाने पर सुधारों की जरूरत है।"¹

लोकतन्त्रीय समाज में आयोजन (Planning) प्रोत्साहन (Persuasion), शिक्षा तथा विचार-विमर्श पर आधारित होता है। सिविल सेवा को केवल क़ूर व जबरदस्ती के उपायों की ही लागू नहीं करना होता है। सिविल-सेवकों को समाज-सुधारको, शिक्षा-शास्त्रियों तथा प्रशासकों का भाग भूदा करना पड़ता है। प्रोत्साहन देने के लिए मत्त एवं विचारपूर्ण प्रयत्नों की आवश्यकता होती है। सिविल-सेवा में सुधार के लिए एक महत्वपूर्ण सुझाव यह दिया जाता है कि अनेक लोक-सेवाओं का सिविल, वैज्ञानिक, आर्थिक तथा जनोपयोगी सेवाओं का—एक लोक-सेवा में एकीकरण कर दिया जाय। सिविल-सेवा को ऐसे एककष ढांचे के अन्तर्गत समहित करने की अधिकाधिक व्यवस्था होनी चाहिए जिसमें कि विभिन्न सेवाओं के बीच अधिकतम भवला-बदली हो सके। आधुनिक सिविल-सेवा विज्ञान, शिल्पकला, प्रपंचास्त्र, आयोजन, समाजशास्त्र तथा मनोविज्ञान (Psychology) के यथेष्ट ज्ञान से पूर्णतया सुसज्जित होनी चाहिए। केवल ऐसा होने पर ही सिविल सेवक समानता, स्वाधीनता तथा भाईचारे के आधार पर नए समाज के पुनर्निर्माण की चुनौती का सामना कर सकने हैं। ब्रिटेन तथा अन्य लोकतन्त्रीय देशों की सिविल-सेवाओं से भी आज यही अपेक्षा की जाती है। आर्थिक एवं सामाजिक आयोजन के विशाल कार्यों की सम्पन्नता की दृष्टि से "यह आवश्यक है कि सिविल-सेवकों को ससार के बारे में पूर्ण ज्ञान हो, और साथ ही, उन्हें उच्च कोटि का विशिष्ट प्रशिक्षण दिया जाय; क्योंकि आयोजन में वर्तमान से घाटे की ओर को बढ़ना होता है जिससे अविष्य तक ठीक स्थिति में पहुँचा जा सके।"² सिविल-सेवकों के लिए प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-entry training) की आवश्यकता, जो, दोन, अत्यन्त, आवश्यक है, विस्तृत निम्नलिखित

1 H R G Greaves, *The Civil Service in the Changing State, A Survey of Civil Service Reform and the Implication of a Planned Economy on Public Administration in England*, p. 226.

2 Sir Osiver Franks, *Central Planning and Control in War and Peace*, London 1947.

कार्यों एवं उत्तरदायित्वों के लिए तैयार किया जा सके। मित्रिम-संघकों को अपने में आत्मविश्वास, शक्ति, साहस तथा चित्त की दृढ़ता आदि अनेक गुणों का विकास करने की आवश्यकता होती है। हरमन फिनर के अनुसार ब्रिटेन में उच्च सिविल सेवा की समस्या स्थायी प्रशासकों की खोज की ही है। प्रशासकों के गुणों का विषय सदा ही एक स्थायी खोज का विषय बना रहेगा क्योंकि इसकी अत्यधिक आवश्यकता है।

भारतीय सिविल अथवा असैनिक सेवा (Indian Civil Service)

भारतीय सिविल-सेवा 'राजनैतिक सरक्षण' (Political patronage) अथवा 'वृट्ट ससोट प्रणाली' (Spoils system) के दोषों से मुक्त है। सिविल-सेवा में भर्ती (Recruitment) योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है। योग्यता की जाँच खुली प्रतियोगिता (Open competition) द्वारा की जाती है जिसकी व्यवस्था एक स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) लोक सेवा आयोग करता है। राष्ट्रीय लोक-सेवा आयोग (U. P. S. C.) निम्नलिखित सेवाओं के लिए प्रतियोगिता परीक्षाओं का आयोजन करता है —

(१) भारतीय प्रशासन सेवा (I. A. S.)

(२) भारतीय विदेश सेवा (I. F. S.)

(३) भारतीय पुलिस सेवा (I. P. S.)

(४) भारतीय लेखा परीक्षण तथा सेवा सेवा (Indian Audit and Accounts service)

(५) भारतीय प्रतिरक्षा लेखा सेवा (Indian Defence Accounts service)

(६) भारतीय रेलवे लेखा सेवा, आदि-आदि।

उच्च सिविल सेवा में २१ से लेकर २४ वर्ष तक के युवा व्यक्तियों की भर्ती की जाती है। चार्टर्डस अथवा शुद्ध विज्ञान (Pure science) की डिग्री को उच्च सिविल-सेवा में भर्ती के लिए एक आवश्यक योग्यता माना जाता है। उच्च सिविल सेवा के लिए विचारों की परिपक्वता, बौद्धिक प्रशिक्षण तथा सुदृढ़ ज्ञान की आवश्यकता होती है। इन गुणों की जाँच लोक-सेवा आयोग द्वारा प्रतिवर्ष आयोजित की जाने वाली एक प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा की जाती है। परीक्षाओं की योजना मुख्य रूप से इन विचारों पर आधारित है कि—

(क) एक ऐसी लिखित परीक्षा होनी चाहिये जोकि सभी प्रत्याशियों के लिये हो और जिसका उद्देश्य प्रत्याशियों की विचारशक्ति, निर्णय शक्ति तथा स्पष्ट व्याख्या करने की क्षमता और सामान्य ज्ञान की जाँच करना हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के हेतु प्रत्याशियों को तीन अनिवार्य प्रश्न-पत्रों (Compulsory papers) में बैठना होता है :

(१) निबन्ध (Essay)	१५० घण्टा
(२) सामान्य अंग्रेजी (General English)	१५० "
(३) सामान्य ज्ञान (General knowledge)	१५० "

(ख) एक लिखित परीक्षा द्वारा प्रत्यागामी की बौद्धिक क्षमता तथा छात्र-कालीन योग्यताओं की जांच होना चाहिये, यह लिखित परीक्षा प्रत्यागामी द्वारा स्वयं चुने गये ऐसे विषयों (Subjects) में हो जिनका सिविल-सेवा के कार्य से प्रत्यक्ष सम्बन्ध हो भी सकता है अथवा नहीं भी। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रत्यागामी को निम्नलिखित वैकल्पिक विषयों में से कुछ में परीक्षा देनी होती है

वैकल्पिक विषय—(i) भारतीय पुलिस सेवा के प्रत्याशियों (Candidates) को निम्नलिखित विषयों में से कोई दो सेने होते हैं

(ii) भारतीय पुलिस सेवा को छोड़कर अन्य सभी सेवाओं के प्रत्याशियों को निम्नलिखित विषयों में से कोई तीन सेने होते हैं :

	घण्टा
(१) शुद्ध गणित	२००
(२) रसायन-शास्त्र	२००
(३) भौतिक शास्त्र	२००
(४) प्राणि-शास्त्र	२००
(५) इतिहास	२००
(६) राजनीति-शास्त्र	२००
(७) विधि	२००
(८) भूगोल,***आदि आदि	२००

भारतीय प्रशासन सेवा तथा भारतीय विदेश सेवा के लिये प्रतियोगिता करने वाले सभी प्रत्याशियों को अतिरिक्त प्रश्न-पत्रों के रूप में निम्नलिखित में से कोई दो विषय छानने होते हैं

	घण्टा
(१) उच्च शुद्ध गणित	२००
(२) उच्च भौतिक-शास्त्र	२००
(३) उच्च रसायन-शास्त्र	२००
(४) उच्च प्राणि-शास्त्र	२००
(५) उच्च प्रायिक मिद्धान्त	२००

अथवा

उच्च भारतीय अर्थशास्त्र	२००
(६) राजनैतिक संगठन तथा लोक-प्रशासन	२००
(७) समाज-शास्त्र	२००
(८) उच्च भूगोल***आदि आदि ।	२००

(ग) प्रत्याशी के वैयक्तिक गुणों की जाँच करने के लिये साक्षात्कार (Interview) की व्यवस्था होनी चाहिये, उन वैयक्तिक गुणों में कुछ ऐसे मानसिक गुण भी सम्मिलित हैं जिनकी जाँच लिखित परीक्षा में नहीं की जा सकती। लिखित परीक्षाएँ तो प्रत्याशी की बौद्धिक साज सज्जा एवं योग्यता की जाँच करती हैं और साक्षात्कार परीक्षाएँ प्रत्याशियों के व्यक्तित्व (Personality) तथा वैयक्तिक गुणों की जाँच के लिए होती हैं।

भिन्न-भिन्न उच्च सिविल-सेवाओं में प्रश्न-पत्रों का विभाजन तथा प्रश्नों का अनुपात निम्न प्रकार है —

सघीय लोक-सेवा आयोग द्वारा संचालित की जाने वाली प्रमुख भारतीय तथा केन्द्रीय सेवाओं की विभिन्न प्रतियोगिता परीक्षाओं के लिये विषयों की योजना इस प्रकार है

(१) अनिवार्य विषय (सभी सेवाओं के लिए)

	अंक
(i) अंग्रेजी निबन्ध	१५०
(ii) सामान्य अंग्रेजी	१५०
(iii) सामान्य ज्ञान	१५०
योग	४५०

(२) ऐच्छिक विषय (भारतीय पुलिस सेवा के लिए २ और अन्य सेवाओं के लिए ३ विषय लेने होते हैं)।

कुल ऐच्छिक विषय २३ हैं जिनमें प्रत्येक के २०० अंक हैं। इन विषयों में लगभग वे सब विषय प्रा जाते हैं जोकि कालिजों और विश्वविद्यालयों में पढ़ाये जाते हैं।

भारतीय पुलिस सेवा के लिये कुल	४०० अंक
अन्य सेवाओं के लिये कुल	६०० अंक

(३) अतिरिक्त विषय (Additional subjects) (केवल भारतीय प्रशासन सेवा तथा भारतीय विदेश सेवा के लिये दो विषय लेने होते हैं)।

कुल अतिरिक्त विषय १५ हैं जिनमें प्रत्येक के २०० अंक हैं। इनमें से अनेक विषय तो ऐच्छिक विषयों जैसे ही हैं परन्तु इनके सम्बन्ध में प्रत्याशियों से उच्चस्तरीय ज्ञान की अपेक्षा की जाती है।

कुल अंक (केवल भा० प्र० से तथा भा० वि० सेवा के लिये)	४०० अंक
(४) मौखिक परीक्षा (Viva-Voce)	
भा० प्र० में तथा भा० वि० सेवा के लिए	४०० अंक
अन्य सेवाओं के लिए	३०० अंक

भा० प्र० सेवा तथा भा० वि० सेवा के लिखित प्रश्न-पत्रों के लिए अंकों का कुल योग १४५०

भा० प्र० सेवा तथा भा० वि० सेवा की मौखिक परीक्षा के लिए अंकों का कुल योग ४००

योग १,८५०

अन्य सेवाओं के लिखित प्रश्न-पत्रों के अंकों का योग १,०५०

अन्य सेवाओं की मौखिक परीक्षा के अंकों का योग ३००

भारतीय पुलिस सेवा के लिखित प्रश्न-पत्रों का योग ८५०

भारतीय पुलिस सेवा की मौखिक परीक्षा के अंकों का योग ३००

भारत में प्रतियोगिता परीक्षा की जो पद्धति अपनाई गई है वह ब्रिटिश पद्धति के नमूने की है। लिखित परीक्षाओं प्रत्याशी के उन कार्यों, जिन्हें नि भविष्य में सम्पन्न करने के लिए उमस कहा जायेगा, से सम्बन्धित विशिष्ट अथवा तकनीकी (Technical) ज्ञान की जांच करने के लिए नहीं है। उनका उद्देश्य तो प्रत्याशी की सामान्य योग्यताओं एवं धीरे-धीरे क्षमता की जांच करना है। इसीलिए सभी लोक सेवा आयोग की परीक्षा के विषयों का पाठ्यक्रम विद्वत् विद्यालयों के पाठ्यक्रम पर आधारित है। देश में प्रचलित शिक्षा-पद्धति तथा निवृत्त-सेवा की प्रतियोगिता परीक्षाओं के बीच निकट सम्बन्ध है। साक्षात्कार (Interview) अथवा मौखिक परीक्षा का महत्व भी अत्यधिक है। प्रत्याशियों की योग्यता निर्णय करने की क्षमता, तत्परता तथा वैयक्तिक गुणों की जांच मौखिक साक्षात्कार द्वारा ही की जाती है। भारत में प्रचलित मौखिक साक्षात्कार की पद्धति के प्रति जनसाधारण में काफी विरोध पाया जाता है। इस सम्बन्ध में सामान्य गिजायतें ये हैं कि यह पद्धति मनमानी (Arbitrary) है क्योंकि मौखिक परीक्षा के ४०० अंक पूर्णतया आयोग के सदस्यों की इच्छा पर निर्भर होते हैं। इस पद्धति के द्वारा प्रत्याशी के स्वातन्त्र्य की बस्तुनिष्ठ अथवा व्यक्ति निरपेक्ष जांच (Objective test) नहीं की जा सकती। २० अथवा ३० मिनट में समाप्त हो जाना वास्तव में साक्षात्कार में वैयक्तिक गुणों की जांच किस प्रकार हो सकती है। इसके अतिरिक्त, एक प्रत्याशी की उच्च निवृत्त सेवा के लिए प्रतियोगिता करने के तीन अवसर प्राप्त होते हैं। प्रायः ऐसा होता है कि अपने प्रथम वर्ष के साक्षात्कार में एक प्रत्याशी का ३० अथवा ४० अंक प्राप्त होता है, किन्तु दूसरे या तीसरे वर्ष में वही प्रत्याशी २०० या ३०० अंक प्राप्त कर लेता है। अतः यह पैदा होता है कि एक या दो वर्ष की संक्षिप्त अवधि में उस प्रत्याशी की व्यक्तित्व में किस प्रकार इतनी तीव्र गति से सुधार हो गया ? एक शिक्षाव्यवस्था यह भी है कि मौखिक साक्षात्कार के समय चुनाव मण्डल (Selection Board) के सदस्यों का व्यवहार कुछ ऐसा होता है कि उसमें प्रत्याशी (Candidate) घबरा जाता है। सदस्य प्रत्याशी को जरा भी प्रोत्साहित नहीं करने और प्रत्याशियों के व्यक्तित्व (Personality) की जांच आयोग

के सदस्यो की आत्मनिष्ठ अथवा व्यक्तिसापेक्ष भावनाओ (Subjective feelings) के आधार पर की जाती है । भा० प्र० से० (I A S.), मा० वि० से० (I F S), भा० पु० से० (I.P.S) व भा० ले० तथा ले० सेवा (I A and A S) आदि उच्च सिविल सेवाओ मे भर्ती की पद्धति के इस दोष का उल्लेख ए० डी० गोरवाला न भी किया था । उन्होने कहा कि 'यह अत्यन्त आवश्यक है कि मनोवैज्ञानिक परीक्षाओ (Psychological tests) की महत्ता अनुभव की जाये और शर्त शर्त वे मौखिक परीक्षाओ का स्थान ले लें । अपरिचित प्रत्याशियो के साथ होने वाली पन्द्रह मिनट की बातचीत यद्यपि लोक-सेवा आगुक्तो (Public Service Commission) के व्यापक अनुभव से सम्बद्ध होती है तथापि यह उस कुशल मनोवैज्ञानिक परीक्षा का स्थान नही ले सकती जिसका उद्देश्य प्रत्याशी के मानसिक गुणो तथा भावनात्मक रूपो पर एक वैज्ञानिक अन्तर्दृष्टि डालता है ।' । प्रायः यह शिकायतें भी की जाती हैं कि ऐच्छिक विषयो के लिए बनाये जाने वाले कुछ प्रश्न पत्रो का स्तर निम्न होता है जिससे उन विषयो को लेने वाले प्रत्याशियो को अनुचित लाभ प्राप्त हो जाता है । समय-समय पर ऐसा होना अनिवार्य भी है किन्तु यथासम्भव सभी को समान अवसर प्रदान करने के लिए यह आवश्यक है कि परीक्षा के उस भाग को, जोकि सामान्यतः सभी प्रत्याशियो के लिए हो, सम्पूर्ण परीक्षा का अपेक्षाकृत अधिक अनुपात प्रदान किया जाये जिससे कि प्रत्याशियो की सापेक्षिक योग्यता की समुचित रूप मे जाच की जा सके ।"¹

यह कहा जा सकता है कि मौखिक साक्षात्कार प्रत्याशी के व्यक्तित्व की जाच करने वाली एक महत्वपूर्ण परीक्षा है और इसमे ही इस प्रकार सुधार किया जाना चाहिए जिससे कि इसे वास्तविक रूप मे लाभदायक बनाया जा सके ।²

परीक्षाओ के द्वारा निश्चित-सेवा के लिए विद्वविद्यालयो के जो स्नातक (Graduates) चुने जाते हैं उन्हे प्रशिक्षण (Training) के लिए भेज दिया जाता है । भारत मे केन्द्रीय संस्थागत प्रशिक्षण (Centralised institutional training) तथा साथ ही, 'काम पर प्रशिक्षण' (On-the job training) की पद्धति अपनाई है । भारत मे इस कार्य के लिए एक राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी (National Academy of Administration) है जहाँ पर सभी चुने हुए प्रत्याशियो को एक निश्चित अवधि के लिए भेजा जाता है । फिर भिन्न-भिन्न सेवाओ के लिए पृथक्-पृथक् प्रशिक्षण स्कूल होते हैं जिनमे भिन्न-भिन्न सेवाओ के लिए चुने गए प्रत्याशी व्याख्यानो के रूप मे औपचारिक अनुदेश (Formal instructions) प्राप्त करते हैं । इसके पश्चात् उन्हे कार्यालयो मे भेजा जाता है जहाँ कि वे व्यावहारिक रूप मे कार्य करते हैं और इस प्रकार 'काम पर प्रशिक्षण' प्राप्त करते हैं । प्रशिक्षण मे तबीनीकरण पाठ्यक्रमो

(Refresher courses) का उपयोग किया जाना चाहिए। उन अधिकारियों को भी जोकि १५-२० वर्ष तक कार्य कर चुके हैं, नवीनीकरण कार्यक्रम पूरा करने के लिए भेजा जाना चाहिए।

सिविल-सेवकों को श्रेष्ठता व योग्यता (Seniority-cum-merit) के आधार पर पदोन्नति के न्यायोचित अवसर प्रदान किए जाते हैं। भविष्य निधि (Provident Fund) व पेन्शनो आदि के रूपों में सेवा निवृत्ति के लाभ (Retirement benefits) भी श्रेष्ठ मात्रा में दिए जाते हैं। सामान्य घटों के अन्तर्गत सिविल-सेवकों को पद की पूर्ण सुरक्षा प्रदान करता है। सिविल-सेवकों के लिए एक आचार-संहिता (Code of Conduct) भी बनाई हुई है जिसका उल्लंघन करने पर अनुशासन की कार्यवाही की जाती है जोकि निलम्बन (Suspension), पदावरोध (Demotion) और यहाँ तक कि पदच्युति (Dismissal) तक के रूप में हो सकती है। सिविल-सेवकों की राजनैतिक दृष्टि से सतर्क रहना होता है। उन्हें किसी भी दल (Party) के समर्थन में सक्रिय राजनीति में भाग लेना भी अनुमति नहीं दी जाती। उनकी निष्ठा (Loyalty) सरकार के प्रति होती है, किसी भी दल के प्रति नहीं। भारत में मन्त्रियों (Ministers) तथा सिविल-सेवकों के बीच बँसा ही सम्बन्ध पाया जाता है जैसा कि ब्रिटेन में पाया जाता है। मन्त्रियों द्वारा (यद्यपि बहुधा सिविल सेवकों के परामर्श से) मुख्य नीति का निर्माण किया जाता है और उस नीति की कार्यान्वित करना सिविल सेवकों का कार्य होता है। Sir Warren Fisher ने मन्त्रियों तथा सिविल-सेवकों के बीच के सम्बन्धों का इस प्रकार वर्णन किया है

“मन्त्रियों का कार्य नीति निर्धारित करना है, और जब एक बार नीति का निर्धारण कर दिया जाता है तो सिविल-सेवकों का यह निर्दिष्ट तथा अग्रद्विष्य कर्तव्य हो जाता है कि वे चाहे उस नीति से सहमत हो या न हो, उसकी ईमानदारी के साथ अपना रूप में एक ही सी ही सक्ति तथा एक समान इच्छा के साथ क्रियान्वित करने का प्रयत्न करें। यह बात बिल्कुल स्पष्ट तथा स्वतः सिद्ध है और इसके बारे में कभी भी कोई विवाद नहीं हो सकता। इसके साथ ही साथ, सिविल सेवकों का यह भी परम्परागत कर्तव्य है कि जब निर्णय किये जा रहे हों तब वे अपने पास वर्तमान सम्पूर्ण जानकारी तथा अनुभव अपने राजनैतिक प्रधानों की उपलब्ध कराएँ, और वे ऐसा बिना किसी भी प्रन्दर के मध्य या पक्षपात के तथा बिना इस बात की परवाह किए हुए करें कि इस प्रकार दिया गया परामर्श मन्त्री के प्रारम्भिक विचारों से मेल खाता है या नहीं। ये सम्बन्धित तथ्य मन्त्रियों के सपक्ष प्रस्तुत करने में, जिनके एकत्रित करने तथा व्यवस्थित करने में प्रायः विभाग के सम्पूर्ण सगठन का सहयोग लेना पड़ सकता है, सिविल-सेवकों को अधिक से अधिक सावधानी बरतनी चाहिए। इन तथ्यों (Facts) से निष्कर्ष निकालने और उन्हें प्रस्तुत करने में भी उन्हें पूर्ण बुद्धिमत्ता से काम लेना चाहिए।”¹

इस प्रकार भारत में पदोन्नति के व्यापकित प्रवर्धन, नौकरों की सुरक्षा तथा प्रचलित बतन के कारण सिविल सेवकों के मनोबल (Morale) तथा कार्य-क्षमता का स्तर अत्यन्त ऊँचा रहता है ।

परिवर्तनशील समाज में सिविल सेवा (Civil Service in a Changing Society) :

भारत में ब्रिटिश शासन का उद्देश्य देश में अपना प्रमुख कार्य करना था । सरकार करो के संप्रदाय तथा शान्ति, कानून व व्यवस्था की स्थापना के कार्य से ही विशेष रूप से सम्बन्धित थी, जो छोटी सी जनोपयोगी सेवाएँ (Public utility services) उस समय चानू की गई थी वे ब्रिटिश शासन के इस मुख्य लक्ष्य को— कि देश पर ब्रिटिश नियन्त्रण बनाये रखा जाय— पूरा करने के लिए ही थी । भारत के लोगों का मुख्य व्यवसाय उस समय कृषि ही बना हुआ था । स्वाधीनता के सचर्प के साथ ही साथ नये-नये विचार जनता के सामने आये । परिष्कारमस्वरूप जनता, जो कि निर्धनता, अप्रौष्टिक व अपूरण भोजन तथा अनेक कष्टों से पीड़ित थी, समानता की माग करने लगी । ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत भारत में नौकरशाही (Bureaucracy) का मुख्य योग निषेधात्मक (Negative) ही था, अर्थात् इसने नियामक कार्य (Regulatory functions) सम्पन्न किये और जनता के स्वतन्त्रता प्राप्ति के कुचलने के प्रयासम्भव सभी प्रयत्न किये ।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् राष्ट्रीय सरकार ने औद्योगीकरण (Industrialisation) के द्वारा देश को आधुनिकीकरण करने तथा नागरिकों को आधुनिक जीवन की सभी सुविधाएँ प्रदान करने का कार्य अपने हाथों में ले लिया । राज्य के कार्यों की निषेधात्मक विचारधारा (Negative concept) का स्थान लोकतन्त्रीय कल्याणकारी विचारधारा ने ले लिया । फलतः स्वतन्त्र जीवन के लोकतन्त्रीय मूल्यों को दृष्टिगत रखते हुए एक नव सामानतावादी समाज की स्थापना करनी थी । बढ़ती हुई जनसंख्या के जीवन स्तर में सुधार करना था । प्रशासकीय यन्त्र-ध्ववस्था में जोकि ब्रिटिश शासन से उत्तराधिकार में मिली थी, उसे समाजवादी राष्ट्र की आवश्यकताओं के अनुरूप हेर फेर तथा परिवर्तन करना था । सिविल-सेवकों को केवल कानून के रक्षकों से बदल कर सामाजिक कल्याण करने वाले अधिकारियों का रूप देना था । चूँकि सरकार का दाना लोकतन्त्रीय था अतः सिविल-सेवकों से यह कहा गया कि वे जनता के प्रतिनिधियों के नियन्त्रण के अन्तर्गत कार्य करें । मानवीय समायोजन (Human adjustment) की यह एक अद्भुत पदना थी । ब्रिटिश शासन के दिनों में, नौकरशाही जिन राजनैतिक नेताओं के विरुद्ध लड़ रही थी तथा उन्हें गिरफ्तार कर रही थी, अब उसे उन्हीं नेताओं के अधीन कार्य करने को कहा गया था । नौकरशाही द्वारा जो नेता अभिमानित एवं तिरस्कृत किये जाते थे, अब उसे उन्हीं नेताओं की आज्ञानुसार चलना था एवं उनका सम्मान करना था । नौकरशाही द्वारा स्वयं को समुचित उत्तरदायिता तथा लोकप्रिय नियन्त्रणसे युक्त एवं लोक-

तन्वीय ढांचे के अनु रूप बनाया था। यदि किसी ऐसे उदाहरण की आवश्यकता हो कि भारतीय सिविल सेवा में अपने आप को वर्षास्थिति अनुकूल बनाने की नितनी क्षमता तथा शक्ति है तो इएवा सर्वोत्तम उदाहरण के श्रेष्ठ तथा ऐस्यपूर्ण सम्बन्ध हैं जोकि स्वतन्त्रता प्राप्ति के प्रारम्भ से ही मन्त्रियों तथा युगमी नौकरशाही के बीच पाये जाते हैं। राजद्रोह तथा पारस्परिक सवर्ण की ऐसी कोई घटना नहीं हुई जिनका उल्लेख किया जा सके। नौकरशाही ने बड़ी मृगमता के साथ अपने आप को लोकतन्त्र तथा लोकप्रिय नियन्त्रण के अनु रूप बना लिया है।

अब नौकरशाही द्वारा स्वयं को इस प्रकार उपयुक्त बनाता है जिससे कि वह भारतीय अर्थ-व्यवस्था (Indian Economy) के पुनर्निर्माण के विमल उत्तरदायित्व को सम्भाल सके। भारत न ऐसी महत्वाकांक्षी पञ्चवर्षीय योजनाएं प्रारम्भ की हैं जिनका मुख्य उद्देश्य बढ़ती हुई जनसंख्या के रहन-सहन के स्तर में सुधार करना तथा एक समाजवादी, लोकतन्त्रीय समाज की स्थापना करना है।

स्थापना प्राप्ति के पश्चात् में ही भारत में सरकारी नीति तथा राष्ट्रीय प्रयत्नों का केन्द्रीय सक्षय तीव्र गति से सन्तुलित अर्थिक विकास करना रहा है। प्रथम पञ्चवर्षीय योजना का उद्देश्य जहाँ द्वितीय महायुद्ध तथा देश की विभाजन के कारण उत्पन्न कुछ अत्यावश्यक समस्याओं का हल खोजना था, वहीं देश की अर्थव्यवस्था की जड़ें मजबूत करना तथा ऐसे संस्थागत परिवर्तन लाना भी था जिनसे कि भविष्य में तीव्र गति से विकास करने का मार्ग प्रशस्त किया जा सके। प्रथम पञ्चवर्षीय योजना द्वारा इन दोनों ही दिशाओं में उत्तेजनपूर्ण प्रगति हुई। द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना के द्वारा प्रथम योजनाकाल में प्रारम्भ की गई प्रक्रियाओं को जारी रखना था। इसका ध्येय उत्पादन (Production), निवेश (Investment) तथा रोजगार (Employment) में अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि करना और संस्थागत परिवर्तनों (Institutional changes) में द्रुतनी तीव्र वृद्धि करना था जितनी कि अर्थ-व्यवस्था (Economy) को अधिक गतिशील तथा अधिक विकासशील बनाने के लिए आवश्यक हो। इस योजना का एक सक्षय भारत में समाजवादी ढंग की समाज (Socialist pattern of Society) की स्थापना करना था।

समाजवादी ढंग के समाज का, निश्चय ही, अर्थ यह है कि प्रगति की दिशाओं के निर्धारण का प्राथमिक सिद्धान्त व्यक्तिगत लाभ नहीं, अपितु सामाजिक लाभ होना चाहिए, और वह भी विकास का स्वरूप तथा सामाजिक व आर्थिक मन्ब-धों का दावा इस प्रकार आयोजनाबद्ध (Planned) होना चाहिये कि उनके परिणामस्वरूप केवल राष्ट्रीय आय तथा रोजगार के अवसरों में ही उल्लेखनीय वृद्धि न हो, बल्कि धन तथा आमदनियों की अधिकधिक असमानता भी उत्पन्न की जा सके। यह आवश्यक है कि आर्थिक विकास (Economic development) के अधिकाधिक लाभ समाज के अपेक्षाकृत कम सम्पन्न वर्गों को प्राप्त हो और ऐसी दशाव्यवस्था की जाये जिनमें कि छोटे व्यक्तियों का भी जीवन में उन्नति के अवसर प्राप्त हो सके।

ऐसा वातावरण उत्पन्न करने के लिये, राज्य (State) को भारी उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेने हैं। सरकारी क्षेत्र (Public sector) का तीव्र गति से विकास होना है। राज्य को अर्थ-व्यवस्था के अन्तर्गत, सरकारी तथा गैर-सरकारी, दोनों ही प्रकार के निवेश (Investment) के सम्पूर्ण स्वरूप का निर्धारण करने में महत्वपूर्ण भाग लेना है और ऐसे विनाश-कार्यक्रमों को प्रारम्भ करना है जिन्हें गैर-सरकारी क्षेत्र (Private sector) अपने हाथ में लेने को अनिच्छुक है अथवा असमर्थ है। विकास के कुछ ऐसे नये तथा बड़े कार्यक्रमों के संचालन का उत्तरदायित्व मुख्य रूप से राज्य को ही अपने हाथों में लेना चाहिए जिनमें कि प्राधुनिक तकनीकी ज्ञान, बड़े पैमाने के उत्पादन एकीकृत नियन्त्रण (Unified control) तथा साधनों के बंटवारे (Allocation of resources) की आवश्यकता हो। उन क्षेत्रों के प्रबन्ध में विशेष रूप से सरकारी स्वामित्व (Public ownership), चाहे वह प्राथमिक हो अथवा पूर्ण, और सरकारी नियन्त्रण या सरकार द्वारा भाग लेने की आवश्यकता है जिनमें प्राथमिक शक्ति तथा धन के केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है। गैर-सरकारी उच्च उद्यम (Private enterprise) को सम्पूर्ण योजना के ढाँचे के अन्तर्गत रहते हुए अपना योग देना है। विकासशील अर्थ-व्यवस्था में सरकारी तथा गैर-सरकारी, दोनों ही क्षेत्रों का एक साथ विस्तार करने की गुंजाइश होती है, परन्तु यदि निर्धारित गति के अनुसार विकास करना है और पूर्वनिश्चित महान् सामाजिक लक्ष्यों की पूर्ति में उसका योग प्राप्त करना है तो यह अत्यन्त आवश्यक है कि सरकारी क्षेत्र पूर्ण रूप से ही आगे न बड़े, अपितु प्राथमिक रूप से गैर-सरकारी क्षेत्र के साथ-साथ भी आगे बढ़े।

समाजवादी दम की समाज के स्वरूप को वित्कुल दृष्ट अथवा कठोर नहीं मान लेना चाहिए। प्रत्येक देश अपनी निजी कल्पनाशक्ति तथा परम्पराओं के अनुसार ही इसके स्वरूप का विकास करता है। परन्तु इसमें निहित कुछ आधारभूत मूल्यों तथा संस्थागत व्यवस्थाओं पर जोर देना अत्यन्त आवश्यक एवं महत्वपूर्ण है। समाजवादी दम की समाज की स्थापना का सार निम्न बातों में निहित है। ठोस निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करना, जनता के जीवन-स्तरों को ऊँचा उठाना, सभी लोगों के लिए उन्नति के अधिकाधिक अवसर उपलब्ध करना, कम सुविधा प्राप्त वर्गों में उसमें की उन्नति करना और समाज के सभी वर्गों के बीच सामेदारी की भावना उत्पन्न करना। यह कहा जा सकता है कि समाजवादी स्वरूप (Socialist pattern) मूल्यमूल, मे. नित्तिवित्त, राज्य, नीति के निर्देशक सिद्धान्तों, कार्य, एवं मूल्य आधुनिक एवं उन्नत रूप है।

उद्देश्य (Objectives)

लोकतन्त्र और समाजता के आधार पर तीव्र गति से प्रगति करना ही हमारा मुख्य उद्देश्य है। इस व्यापक दृष्टिकोण को ध्यान में रखकर अप्रतिष्ठित मुख्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए द्वितीय पंचवर्षीय योजना का निर्माण किया गया है—

(१) राष्ट्रीय धाय में इतनी वृद्धि करना जिससे देश के रहन सहन का स्तर उचा हो,

(२) मूल और भारी उद्योगों के विकास पर जोर देने द्वारा देश का तेजी से औद्योगीकरण करना,

(३) रोजगार के अवसरों का अधिक विस्तार, और

(४) धाय व संपत्ति की विषयताओं का निराकरण और आर्थिक शक्ति का पहल में अधिक समान वितरण।

स्वतन्त्र भारत में मिबिल-मेवका एक मर्यादित स्वायत्त वाली औद्योगिक तथा वाणिज्यिक आयोजनाओं (Projects) के प्रबन्ध का भार आ पड़ा है। मिबिल-मेवकों की आयोजना (Planning) की समस्याओं व बारे में सरकार की मलाह लेनी होती है। उन्हें ही आयोजना की क्रियान्वित भी करना होता है। प्रश्न यह है कि मिबिल-मेवकों पर कितने नये कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का बहन करने का भार आ पड़ा है क्या व उसके लिये उपयुक्त है? "यह धारण लगाया जाना है कि मिबिल-मेवक पूर्व वालों अथवा पूर्व दृष्टान्तों (Precedents) पर अधिक ध्यान देता है, वह सदा भूत (Past) की ओर दृष्टा है और परम्पराओं अथवा कार्य करने के प्रचलित तरीकों का जरा भी छाड़ना नहीं चाहता। वह आवश्यकता से बहुत अधिक सावधान रहता है। एक गुण, जिसमें कि उसे विविधता प्राप्त होती है, यह है कि वह सदा ऐसे कारणों की जाँच-बीन करता रहता है जिनके आधार पर किसी भी परिवर्तन का विरोध किया जा सके तथा निर्धारित क्रियाविधि (Course of action) का परिपालन जारी रखा जा सके। उगका दृष्टिकोण निषेधात्मक (Negative) होता है जब कि वह रचनात्मक (Constructive) होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, उसे गन्ती होने का डरना अधिक भय रहता है अथवा उसमें आत्मविश्वास की इतनी कमी रहती है कि वह व्यक्तिगत उत्तरदायित्व से बचने का ही प्रयत्न करता है और जन-स्वयं निर्णय चाहने वाल किसी भी प्रश्न का भार वह यथामय अन्य किसी भी व्यक्ति पर ढाल देता है।" मिबिल-मेवकों के प्रतिक्षण पर नियुक्त समिति ने भी इस आरोप की पुष्टि की थी। समिति ने कहा कि "मिबिल मेवकों में जो दोष बहलना के साथ पाये जाते हैं वे ये हैं—पूर्व वालों अथवा पूर्व दृष्टान्तों के प्रति अत्यधिक लगाव, पहल करने की समता (Initiative) तथा कल्याणशक्ति का अभाव, दीर्घमूर्ति अथवा टाल-मटोल, और उत्तरदायित्व लेने अथवा निर्णय देने के प्रति अनिच्छा। हमारा यह विचार है कि मिबिल मेवकों में ये दोष कुछ न कुछ माना म पाये जाते हैं।"¹

एक सिविल सेवक, जोकि कल्याणशक्ति, विचारशक्ति तथा रचनात्मक सुभावों के अने म कमजोर होता है, उन नये कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का भार बहन करने के

1 H G R Greaves, *The Civil Service in the Changing State*, p 46

2 Report Caut 6525 of 1944 Para 13.

लिये अनुपयुक्त होता है जिनके लिये कि पहल करने की क्षमता, उद्यम तथा साहस की आवश्यकता होती है। फूक फूक कर पैर रखने वाले वे व्यक्ति जोकि हर समय अपने दबाव का ध्यान रखते हैं, राज्य के निरन्तर बढ़ते हुए आधुनिक कार्यों को सम्पन्न नहीं कर सकते। मोरारजी के इन दोषों तथा नये समाज की आवश्यकताओं को दृष्टिगत रखते हुए जरूरत इस बात की है कि सिविल-सेवकों के समुचित चयन (Proper selection) तथा उनमें उच्च कार्य-कुशलता एवं ऊँचा मनोबल बनाये रखने के लिए समुचित प्रेरणाओं की व्यवस्था की जाए। सिविल-सेवकों के उचित चुनाव तथा पर्याप्त प्रशिक्षण से ही इस बात का निश्चय होगा कि वे नये समाज की चुनौती का सामना करने में समर्थ होंगे या नहीं। भारत सिविल-सेवा के बारे में लिखते हुए पाल एच० एप्लिबी ने कहा

"चयन के सिद्धान्त के विषय में यह कहा जा सकता है कि प्रचलित पद्धति में लगभग बंसी ही निष्पक्षता बरती जाती है जैसी कि किसी भी सिविल सेवा पद्धति में पाई जाती है परन्तु परीक्षा की विधियाँ आधुनिक नहीं हैं तथा वे प्रशासकीय योग्यताओं के विषय में आधुनिक ज्ञान से पूर्णतया सम्बन्धित नहीं है। साक्षात्कार-प्रणाली (Interviewing method) की अवश्य प्रशंसा की जानी चाहिये। तथापि, परीक्षा विधि सैद्धांतिक है, प्रशासकीय नहीं।"¹

भारत के लिए आर्थिक सिविल-सेवा (Economic Civil Service for India)

उत्पादन के मुख्य साधनों के सरकारी नियन्त्रण को भारतीय आर्थिक आयोजन (Indian Economic Planning) के एक आवश्यक घटक के रूप में चयनाया गया है। राष्ट्रीय साधनों के एक बड़े क्षेत्र पर समुदाय (Community) का स्वामित्व स्थापित हो गया है। परिवहन सेवाओं (Transport services) के सगठन के लिए, नये-नये नगरों के नियोजन तथा विकास के लिए और सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों के संचालन के लिए सरकारी पदाधिकारी ही उत्तरदायी हैं। भारत में सरकारी निगम (Public Corporations) जिनकी स्थापना राज्य के स्वामित्व वाले उद्योगों का प्रबन्ध करने के लिये की गई है, सरकारी पदाधिकारियों द्वारा ही संचालित लिये जाते हैं। आर्थिक क्षेत्र की अनेक क्रियाओं को सम्पन्न करने का भार सिविल-सेवा पर आ पड़ा है। इस स्थिति में प्रश्न यह पैदा होता है कि क्या वर्तमान सिविल-सेवा नये कार्यों का भार वहन करने के लिए उपयुक्त है अथवा राज्य के आर्थिक कार्यों का प्रबन्ध करने के लिए एक पृथक् 'आर्थिक सिविल-सेवा' का निर्माण किया जाना चाहिए? ए० डी० गोरखाला ने लोक प्रशासन पर दिये गये अपने प्रतिवेदन में आर्थिक सिविल सेवा की समस्या की विवेचना की है। यह कहा जाता है कि बन्दूक के नियन्त्रण, औद्योगिक अथवा वाणिज्यिक प्रकृति के सरकारी उद्यमों का

¹ Paul H Appleby *Public Administration in India, Report of a Survey*

संचालन, कुछ विभागों जैसे कि उद्योग तथा वाणिज्य व आर्थिक मामलों के विभागों आदि में भर्ती, तथा कुछ योजनाओं के क्रियान्वयन का कार्य आर्थिक सिविल सेवा पर ही छोड़ दिया जाना चाहिये। आर्थिक सिविल सेवा के अन्तर्गत सामान्यतः निम्न-लिखित चार विभिन्न प्रकार के अधिकारी एवं कर्मचारी एक साथ सम्मिलित किये जाते हैं —

(१) ऐसे अधिकारी जोकि आर्थिक नीति (Economic policy) की उत्कृष्टतम सतह पर सरकार की सलाह देने में समर्थ एवं सक्षम हों।

(२) ऐसे अधिकारी एवं कर्मचारी जोकि निम्न सतह पर ऐसी आर्थिक सामग्री एकत्रित करने तथा प्रस्तुत करने में समर्थ हों जिसकी आर्थिक नीति के सम्बन्ध में दिये जाने वाले परामर्श का आधार बनाया जा सके।

(३) ऐसे अधिकारी जिनका अध्ययन (Economics) का ज्ञान काफी सुदृढ़ हो और जिनसे कुछ सचिवालयिक तथा निष्पादक पदों के कार्यों को उन व्यक्तियों के मुकाबले अधिक कुशलता के साथ सम्पन्न करने की आशा की जाए जोकि अध्ययन के ऐसे ज्ञान से रहित हों।

(४) ऐसे अधिकारी जिनमें कुशलता व साथ कार्य सम्पन्न करने का प्रबन्ध-सम्बन्धी अनुभव तथा योग्यता वर्तमान हो। आर्थिक सिविल सेवा के पक्ष-सोपनों द्वारा यह कहा जाना है कि इस सेवा में की जाने वाली भर्तियों को अध्ययन में डिग्री प्राप्त करने वाले व्यक्तियों तक ही सीमित कर दिया जाना चाहिये। यह कहा जा सकता है कि अध्ययन के स्नातकों (Graduates) में प्रणालीय तथा प्रबन्ध सम्बन्धी योग्यता—जोकि किसी भी प्रकार की सिावन सेवा के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है—अनिवार्य रूप से पाई जाती है, ऐसी बात तो नहीं है। ए० डी० गोरवाला ने ठीक ही कहा है 'इस श्रेणी के पदाधिकारी किसी भी स्थिति में अध-वचरे डिग्री-धारकों में से नहीं लिये जा सकते। जिन विभागों में बहुधा आर्थिक सामग्री एवं आर्थिक प्रवृत्तियों की दृष्टिगत रखते हुए निर्णय देने होते हैं उनमें काम करने वाले पद-धारकों के लिए आर्थिक आधार एवं ज्ञान, निश्चय ही कुछ उपयोगी हो सकता है परन्तु इन पदों की भर्तियों को केवल उन व्यक्तियों तक ही सीमित कर देने से कोई विशेष लाभ नहीं होगा जिन्होंने कि अध्ययन की डिग्री प्राप्त की हो। एक सर्व-सामान्य योग्यता एवं ज्ञान वाले पदाधिकारी को, उसकी सेवा के प्रारम्भिक वर्षों में, आवश्यक आर्थिक प्रशिक्षण दिया जा सकता है। सभी दृष्टियों में फिर, विशिष्ट आर्थिक सिविल सेवा (Special Economic Civil Service) के पक्ष के समर्थन में कहने को कुछ बाकी नहीं रहेगा।¹

एक सुझाव यह दिया जा सकता है कि सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों के संचालन के लिये एक ऐसी औद्योगिक प्रबन्ध सेवा की व्यवस्था होनी चाहिए जिसमें

ऐसे व्यक्ति हो जिन्होंने औद्योगिक प्रबन्ध सेवा का प्रशिक्षण प्राप्त किया हो। भारत सरकार ने ऐसी औद्योगिक प्रबन्ध सेवा की आवश्यकता अनुभव की और एक योजना की घोषणा की जो कि "औद्योगिक प्रबन्ध केन्द्र योजना" के नाम से विख्यात है।

औद्योगिक प्रबन्ध केन्द्र योजना

(The Industrial Management Pool Scheme)

(१) औद्योगिक प्रबन्ध केन्द्र (I M P) की स्थापना चाहे बी हुई विधि के अनुसार उन मन्त्रालयों (Ministries) की मांगों की पूर्ति के लिए की जायेगी जिनके अधीन औद्योगिक उद्यम (Industrial undertaking) काम कर रहे होंगे। वर्तमान में तो, उत्पादन मन्त्रालय, लोहा व इस्पात मन्त्रालय परिवहन व संचार मन्त्रालय और बाणिज्य तथा उपभोक्ता उद्योगों के मन्त्रालय इस केन्द्र में भाग लेंगे। बाद में इस बात की खुली छूट होगी कि औद्योगिक उद्यमों के संचालन से सम्बन्धित कोई भी अन्य मन्त्रालय केन्द्र की नियन्त्रणकारी सत्ता की सहमति से इस योजना में सम्मिलित हो सके।

(२) नियन्त्रणकारी सत्ता (Controlling Authority)—स्वराष्ट्र मन्त्रालय (Home Ministry) केन्द्र की नियन्त्रणकारी सत्ता के रूप में कार्य करेगा। स्वराष्ट्र मन्त्रालय को एक मण्डल (Board) द्वारा परामर्श दिया जायेगा जिसकी रचना निम्न प्रकार होगी —

१. मन्त्रिपरिषद् सचिव * * * अध्यक्ष पदेन।

२, ३, ४, ५ व ६ भाग लेने वाले मन्त्रालयों अर्थात् उत्पादन, लोहा व इस्पात परिवहन व संचार, बाणिज्य तथा उपभोक्ता उद्योगों के सदस्य * * प्रतिनिधि।

भारत सरकार का स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) मण्डल का पदेन सचिव (Ex-officio secretary) होगा।

(३) केन्द्र (Pool) सभी सरकारी उद्यमों (Public enterprises) में ज्येष्ठ (अर्थात् उच्च तथा मध्य स्तर के) प्रबन्धकीय पदों (Managerial posts) पर भर्तियों की योजना तैयार करेगा, चाहे वे सरकारी उद्यम प्रत्यक्ष रूप से सरकार द्वारा संचालित किये जाते हों अथवा ऐसे निगमों या कम्पनियों द्वारा संचालित किये जाते हों जिनमें कि सरकार नियन्त्रणकारी स्थिति रखती हो। इस क्रम में गैर-तकनीकी प्रकृति के ऐसे पद सम्मिलित होंगे जिनका सम्बन्ध, उदाहरणतः, सामान्य प्रबन्ध, वित्त तथा लेखों (Finance and accounts), विक्रय, क्रय, भण्डार (Stores), यातायात, वैयक्तिक प्रबन्ध व कल्याण तथा नगर प्रशासन में हो।

(४) कोई भी पद केन्द्र के सदस्या के लिए सुरक्षित नहीं होगा। तथापि केन्द्र के पदाधिकारी केन्द्र में भाग लेने वाले मन्त्रालयों के अधीन संचालित किये जाने

वाले सरकारी (मार्गजनिक) उद्यमों में गैर-तकनीकी पदों की नियुक्ति के लिए उपलब्ध रहेंगे। औद्योगिक उद्यमों में वरिष्ठ पद (Senior posts) पदोन्नति (Promotion) की स्थिति में उन अधिकारियों के लिए भी उपलब्ध होंगे, जो कि सम्बन्धित उद्यम से सम्बद्ध होंगे। इन केन्द्र के पदाधिकारियों की सहायता का निर्धारण उद्यमों में वरिष्ठ प्रबन्धकीय पदों की कुल आवश्यकताओं की सन्दर्भ में नीचे ही होगा।

(५) पदक्रम तथा वेतनक्रम (Grades and Pay scales)—केन्द्र (Pool)

निम्नलिखित वेतन क्रमों पर सात पद क्रमों में संगठित किया जायेगा —

र०

पदक्रम प्रथम	२,७५० (स्थिर)
पदक्रम द्वितीय	२,५०० (स्थिर)
पदक्रम तृतीय	२,०००-१०५-२,७५०
पदक्रम चतुर्थ	१,६००-१००-२,६००
पदक्रम पंचम	१,३००-६०-१,६००
पदक्रम षष्ठ	१,०००-५०-१,४००
पदक्रम सप्तम	६००-४०-१,०००

नेपाल के इन सभी पदक्रमों की प्रथम श्रेणी को केन्द्रीय सेवाओं से सहस्य माना जायेगा।

इसके साथ ही साथ योजना (Scheme) के अनुच्छेद ७ के अन्तर्गत दी गई प्रथम टिप्पणी के अनुसार भर्ती किये गए कमिष्ठ अधिकारी (Junior officers) र० ३,४००-२५-५,०००-३०-६२० के वेतन क्रम में उपर्युक्त स्तरों पर नियुक्त किये जा सकते हैं। एक ही पद-क्रम में भी वेतन वृद्धि स्वयंचालित (Automatic) रूप में नहीं प्राप्त होगी। बल्कि इसके विपरीत, इस सम्बन्ध में एक ठोस निर्णय (Decision) किया जायेगा और तब एक पदाधिकारी का वेतन-वृद्धि (Increment) पाने के लिए उपयुक्त माना जायेगा। यह निर्णय उन नियमों अथवा कम्पनियों के निर्देशक मण्डल (Board of Directors) द्वारा किया जायेगा जिनके अन्तर्गत कि वह सम्बन्धित पदाधिकारी काम कर रहा है परन्तु धर्त यह है कि केन्द्रीय सलाहकार मण्डल (Central Advisory Board) के परामर्श से नियन्त्रणकारी मत्ता ने उनकी पुष्टि कर दी हो। एक ही पदक्रम में अन्दर भी ज्येष्ठता (Seniority) का कोई क्रम नहीं होगा। इस प्रकार एक पदक्रम (Grade) के सभी पदाधिकारी केवल योग्यता (Merit) के आधार पर पदोन्नति (Promotion) के पात्र होंगे और योग्यता के आधार पर ही चयन (Selection) करके अगले उच्च पदक्रम में उनकी पदोन्नत कर दिया जायेगा।

(६) अधिकृत सहायता (Authorised Strength)—प्रारम्भिक रचना के समय केन्द्र के अधिकारियों की अधिकृत स्थायी मत्ता २०० होगी। नियन्त्रणकारी

सत्ता द्वारा इस सन्धा का वितरण विभिन्न पद-क्रमों में कर दिया जायेगा ; परन्तु यह वितरण वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance) के परामर्श से तथा इस बात को ध्यान में रखकर किया जायेगा कि प्रत्येक पद-क्रम की अनुमानित आवश्यकता कितनी है और प्रत्येक पद-क्रम के लिए उपलब्ध व्यक्ति किस कोटि (Quality) के हैं। जब भी आवश्यकता हो इस सन्धा पर पुनर्निर्धार किया जा सकता है परन्तु प्रत्येक स्थिति में, ऐसा दो वर्षों में एक बार ही किया जा सकता है।

(३) भर्ती (Recruitment)—प्रारम्भ में केन्द्र की रचना अनुच्छेद ५ में उल्लिखित पद-क्रमों में से किसी में भी भर्ती करके की जायेगी। यह भर्ती उन व्यक्तियों में से चयन करके की जायेगी—

(क) जिन्होंने मान्यता प्राप्त किसी विश्वविद्यालय की डिग्री अथवा उच्च समकक्ष अन्य कोई उपाधि प्राप्त की हो,

(ख) जिनकी आयु २७ तथा ४५ वर्षों के बीच में हो,

(ग) जिनका पांच वर्ष का औद्योगिक अथवा प्रबन्ध-मन्त्रालय अनुभव हो तो अधिक प्रच्छा है।

टिप्पणी—(१) अपवादभूत परिस्थितियों में २७ वर्ष से कम आयु के प्रत्यागियों (Candidates) की भर्ती की जा सकती है। ऐसे प्रत्यागियों की, निपुणता होने पर क्र. ३५०-२५-५००-३०-६२० के क्रम में वेतन मिलता है।

टिप्पणी—(२) ४५ वर्ष से ऊपर की आयु के व्यक्ति, यदि विशिष्ट रूप से उपयुक्त हो तो, केन्द्र में नियुक्त होने के बजाए दीर्घकालीन ठके पर रखे जा सकते हैं।

भर्ती के क्षेत्र में निम्नलिखित सम्मिलित होंगे —

(क) स्थित भारतीय तथा प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के पदाधिकारी (रेलवे तथा प्रतिरक्षा सेवाओं सहित)।

(ख) इसी पदस्थिति तथा अनुभव के राज्य सरकारों के अधिकारी।

(ग) वर्तमान सरकारी उद्यमों के अनुभवों अधिकारी।

(घ) खुले बाजार से लिये जाने वाले प्रत्याशी।

(८) भर्ती की रीति (Method of recruitment)—केन्द्र के लिए भर्ती एक 'विशिष्ट भर्ती मण्डल' (Special Recruitment Board) की सिफारिश पर की जायेगी। इस मण्डल की रचना निम्न प्रकार होगी —

(१) अध्यक्ष अथवा एक सदस्य	... मधीय लोक	} सदस्य
मेरा प्रायोग या सदस्य।		
(२) एक गैर-सरकारी व्यक्ति।		
(३ व ४) राज्य उद्यमों के प्रबन्ध निर्देशक तथा सामान्य प्रबन्धक।		

(५ व ६) भाग तने वाले मन्त्रालयों के प्रतिनिधि, उन मन्त्रालयों की दोइबर जिनका प्रतिनिधित्व ३ व ४ में प्रबन्ध निर्देशक (Managing Directors) तथा सामान्य प्रबन्धकों (General Managers) द्वारा किया गया हो।

सम्भार द्वारा नियुक्ति का करन में पूर्ण मण्डल की निष्कारिणें समालोचना प्रथवा टीका टिप्पणी के लिए मण्डल लाक सेवा प्रायोग (U P S C) के समक्ष रणी जायेंगे।

यह आवश्यक नहीं है कि भर्तों की अनिवार्य रूप से उन प्रत्याशियों तक ही सीमित कर दिया जाय जोकि विज्ञापनों के प्रत्युत्तर में वेन्ड (Pool) में आने के लिए प्रार्थना-पत्र दें। भर्ती मण्डल (Recruitment Board) उन व्यक्तियों के नामों पर भी विचार कर सकती है जिन्होंने प्रार्थना-पत्र न दिया हो परन्तु उनके नामों के सुभाव मन्त्रालयों द्वारा मण्डल के समक्ष रणे गये हों।

वार्षिक प्रविष्टि (Annual intake) अधिवृत्त सभ्या की ५ प्रतिशत निष्कारित कर दी जायेगी और वेन्ड की प्रारम्भिक रचना के २ वर्ष के पश्चात् इस पर पुन-विचार किया जायेगा। इस वार्षिक प्रविष्टि की, तथा साथ ही साथ, उन स्थानों की भर्ती जोकि वेन्ड की मूल रचना में या की अधिवृत्त सभ्या में वृद्धि के कारण हुई हो प्रथवा अन्य किसी कारण से, 'विशिष्ट भर्ती मण्डल' द्वारा उभर उल्लिखित नीति से ही की जायेंगी।

(६) प्रशिक्षण तथा परीक्षा (Training and Probation)—वेन्ड (Pool) में नियुक्ति के लिए चुने गये व्यक्ति दो वर्षों की अवधि के लिए परीक्षा पर रहेंगे। यदि उनका सम्बन्ध प्रखिल भारतीय सेवाओं से है तो इस अवधि के पश्चात् वेन्ड के लिए स्थायी रूप से उनके नामों का अनुमोदन किया जा सकता है। यदि उनका सम्बन्ध केन्द्रीय अथवा राज्य सेवाओं से है तो या तो स्थायी रूप से उनके नामों का अनुमोदन किया जा सकता है अथवा उन्हें स्थायी रूप से केन्द्र में स्थायी जा सकता है। नियन्त्रणकारी सत्ता को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह प्रत्येक मामले में परीक्षा की अवधि (Period of probation) को घटा-बढ़ा सके। नियन्त्रणकारी सत्ता जब भी आवश्यक समझेगी, सरकारी विभागों में तथा सरकारी अथवा गैर सरकारी क्षेत्र में औद्योगिक एवं वाणिज्यिक उद्यमों में अधिकारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था करेगी।

(१०) नियुक्ति अथवा तैनाती (Posting) - नियन्त्रणकारी सत्ता (Controlling authority) अधिकारियों को प्रशिक्षण देने वाले के पश्चात् भाग लेने वाले (Participating) उन उद्यमों में उनकी तैनाती की व्यवस्था करेगी जहाँ पर कि उनकी सेवाओं का सर्वोत्तम रूप में उपयोग किया जा सकता हो। इस प्रकार तैनात हो जाने के पश्चात् अधिकारी (Officers) उस उद्यम के तात्कालिक नियन्त्रण में

रहेगे जिसमें कि वे कार्य कर रहे होंगे और उसके द्वारा ही उनका वेतन आदि की अपायगी की जायेगी। भाग लेने वाले सभी उद्यम नियन्त्रणकारी सत्ता को ऐसे सभी वर्तमान अथवा भावी रिक्त-स्थानों का विवरण देंगे जिन पर कि सेवा के सदस्य उपयुक्त रीति से रहे जा सकते हैं। परन्तु उन उद्यमों के लिए यह आवश्यक नहीं होगा कि वे किसी रिक्त स्थान (Vacancy) के लिए सेवा के किसी सदस्य को स्वीकार करें ही, और न नियन्त्रणकारी सत्ता ही इस बात के लिए बाध्य होगी कि वह प्रत्येक रिक्त-स्थान के लिए एक केन्द्र अधिकारी (Pool Officer) को व्यवस्था करे।

केन्द्र के प्रत्येक पदाधिकारी को, चाहे वह किसी भी उद्यम में कार्य करे, यह अधिकार होगा कि वह इतना वेतन प्राप्त कर सके जोकि केन्द्र में उसके पदक्रम के वेतन से कम न हो। इस बात का भी आश्वासन रहेगा कि, केवल अपवादभूत परिस्थितियों (Exceptional circumstances) को छोड़कर, केन्द्र के पदाधिकारी को किसी भी ऐसे पद पर नहीं लगाया जायेगा जिसको नि सामान्यत एक निम्न पदक्रम के अधिकारी द्वारा भरा जाना चाहिए या, और अपवादभूत परिस्थितियों में भी, इस आश्वासन के बिना कार्यवाही नियन्त्रणकारी सत्ता तथा उद्यम के वित्तीय सलाहकारों की सहमति से ही की जा सकती है। यदि उस उद्यम (Enterprise) के वेतन-ढाँचे में, जिसमें कि वह कुछ समय के लिए कार्य कर रहा है, उस पद का वेतन, जिस पर कि वह आसीन है, यदि उसके पदक्रम के वेतन से अधिक है तो इस बात का निर्णय नियन्त्रणकारी सत्ता करेगी कि उस पदाधिकारी को उन दोनों वेतनों के अन्तर का पूर्ण अथवा कुछ भाग दिये जाने की आज्ञा दी जाए या नहीं।

(११) प्रतिनियुक्ति (Deputation)—केन्द्र के एक पदाधिकारी को अधिक अनुभव प्राप्त करने के उद्देश्य से अथवा अन्य किसी कारण से ऐसे पद पर तैनात किया जा सकता है जोकि सामान्यत केन्द्रीय प्रशासन केन्द्र (Central Administrative Pool) के सदस्य के लिए सुरक्षित होता है। इसी प्रकार, केन्द्रीय प्रशासन केन्द्र के अधिकारियों तथा केन्द्र की सहायक सेवाओं के अधिकारियों को ऐसे पदों (Posts) पर प्रतिनियुक्त करके (On deputation) भेजा जा सकता है, जोकि सामान्यत केन्द्र के सदस्यों के लिए सुरक्षित होते हैं।

(१२) अवकाश, पेन्शन तथा सेवा की अन्य शर्तें (Leave, pension and other Conditions of Service)—सेवा की ये शर्तें वही होंगी जोकि प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के अधिकारियों पर समय-समय पर लागू होती हैं। जिन व्यक्तियों की भर्ती ४५ वर्ष की आयु के पश्चात् खुले बाजार से की जाती है उनकी नियुक्ति ठेके (Contract) पर की जा सकती है, और इस स्थिति में, सेवा की शर्तें एवं दशाओं में उस ठेके में उल्लिखित मात्रा के अनुसार ही संशोधन कर लिया जायेगा।

निष्कर्ष (Conclusion)

भारत आजकल एक शकट-बाल से गुजर रहा है—जिसे परिवर्तनवादीन शकट कहा जा सकता है। भारतीय सिविल-सेवा को लोकतन्त्रीय समाजवादी समाज की नई मांगों के अनुरूप बनना है। १९वीं शताब्दी की सिविल-सेवा के प्रथम बीसवीं शताब्दी की समस्याओं पर लागू नहीं हो सकते। आज ऐसी सिविल-सेवा की आवश्यकता है जोकि विचारशील हो, बौद्धिक क्षमता से युक्त हो और जनता की मांगों के प्रति उत्तरदायी हो, इसके साथ ही साथ, सिविल सेवा को जनता के राजनैतिक प्रतिनिधियों के नियन्त्रण के अन्तर्गत कार्य करना है। ब्रिटिश शासन के समय नौकरशाही (Bureaucracy) अक्सर अपने आपकी समाज में एक पृथक् वर्ग के रूप में मानते थे। नौकरशाही अक्सर सदा ही स्वयं को श्रेष्ठ समझते थे और जनता को विस्कार की दृष्टि से देखते थे। लोकतन्त्रीय स्वतन्त्र भारत में, प्रबल सिविल-सेवा का यह रूप केवल असामयिक ही नहीं है, अपितु उत्तरदायी भी है। नौकरशाही को जनता के साथ रहकर कार्य करना है। उसे जनता का सहयोग प्राप्त करना है। यदि नौकरशाही को लोकतन्त्रीय समाज की सेवा करनी है तो यह अत्यन्त आवश्यक है कि उसके दृष्टिकोण तथा कार्य के तरीकों में परिवर्तन किया जाए।

जन-साधारण को भी यह बात ध्यान में रखनी है कि कोई भी प्रशासकीय मशीनरी तब तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि सिविल सेवकों का यथेष्ट सम्मान न किया जाये। समाधार-पत्रों में संसद (Parliament) में तथा सार्वजनिक मंचों पर नौकरशाही की अनुत्तरदायित्वपूर्ण आलोचना तथा अनावश्यक निन्दा करने से सिविल सेवा का मनोबल (Morale) कम हो जायेगा तथा कार्य-क्षमता घट जायेगी, और यदि ऐसा हुआ तो देश के हितों की दृष्टि से यह बड़ा हानिकारक होगा।

भारत में शासक दल तथा सिविल-सेवा के बीच अभी ठीक-ठीक सम्बन्धों का विकास होना है। ऐसी मनेक शिकायतें की जाती हैं कि स्थानीय कांग्रेसी एम. एल. ए. तथा संसद सदस्य (M. P.s) प्रशासन में आये-दिन अनावश्यक दस्तक्षेप करते हैं। यह आरोप लगाया जाता है कि वे सिविल-सेवकों से अनुचित पक्षपात कराना चाहते हैं और यदि सिविल-सेवक उनका कहा नहीं मानते हैं तो एम० एल० ए० तथा संसद-सदस्य अपने "बड़े भाइयों" (Big Brothers) अर्थात् मन्त्रियों तक पहुँच करते हैं और उसका परिणाम यह होता है कि सिविल-सेवकों का स्थानान्तरण (Transfer) कर दिया जाता है अथवा उन्हें परेशान किया जाता है। यदि ये सब आरोप ठीक हैं तो निश्चय ही भारतीय लोकतन्त्र का अविष्य अन्धकारमय है।

भाग ३

वित्तीय प्रशासन

(FINANCIAL ADMINISTRATION)

वित्तीय प्रशासन की समस्या (The Problem of Financial Administration)

वित्त का महत्व (Importance of Finance)

कोई भी सरकार धन के बिना किसी भी कार्य को सम्पन्न नहीं कर सकती। वित्त सरकार के जीवन रक्त (Life blood) के समान होता है। वास्तव में बात यह है कि वित्त तथा प्रशासन को पृथक् नहीं किया जा सकता। बिना वित्त के कोई भी सरकार कार्य नहीं कर सकती, ठीक उसी प्रकार जैसे कि बिना पेट्रोल के मोटरकार नहीं चल सकती। वित्त प्रशासकीय मशीनरी का ईंधन है। बिना धन व्यय किये सरकार की कोई भी क्रिया सम्पन्न नहीं की जा सकती, उन अधिकारियों अथवा कर्मचारियों को जोकि कार्य करते हैं, वेतन अथवा भुजुरी तो देनी ही पड़ती है। प्रशासकीय क्रिया की सीमा का निर्धारण उपलब्ध वित्तीय साधनों के द्वारा ही किया जाता है। जितना अधिक वित्त उपलब्ध होता है, उतनी ही अधिक प्रशासकीय क्रियाएँ सम्पन्न की जाती हैं। वित्त प्रशासन में इतने सार्वजनिक रूप में व्याप्त हो गया है जिस प्रकार कि वातावरण (Atmosphere) में आक्सीजन वायु। जब सरकार अपनी योजना के उद्देश्यों एवं लक्ष्यों को निर्धारण करती है, उस समय उसके लिये इस योजना की लागत तथा आय के स्रोतों का ज्ञान प्राप्त करना आवश्यक होता है।

एक संगठित राज्य की तुलना उस बड़े कारखाने से की जा सकती है जिसमें विभिन्न प्रकार की मशीनें अनेक प्रक्रियाओं (Processes) में कार्यरत रहती हैं। प्रत्येक कारखाने का अपना एक इंजिन घर होता है जिसमें कि प्रधान चालक, वाष्प अथवा बिजली का इंजिन रखा होना है जो अन्य सब मशीनों को शक्ति प्रदान करता है। इसी प्रकार राज्य (State) में भी एक इंजिन-घर (Engine-house) होता है। यह इंजिन-घर वित्त-विभाग (Finance Department) या राजकोष (Treasury) होता है, और उसमें मुख्य चालक, वित्तीय इंजिन रखा होता है जो सरकार के सब प्रशासकीय यन्त्रों को चालू रखता है, और जिस प्रकार वाष्प इंजिन कोयले की शक्ति (Power) में बदल देता है उसी प्रकार यह वित्तीय इंजिन राजस्व (Revenue) को लोक सेवाओं में परिवर्तित कर देता है। सरकार की क्रियाओं में चूंकि दिन प्रतिदिन वृद्धि हो रही है और सरकार उन क्रियाओं पर भारी धनराशियां व्यय करती है, अतः

वर्तमान समय में सरकार की अनुपस्थिति तथा अप्रत्यक्षी वित्तीय कार्यवाहियों को महत्त्व नहीं दिया जा सकता। इन वित्तीय प्रशासन कृत्य तथा प्रवृत्तियों को हटाना चाहिए और इसे इस प्रकार कार्य करना चाहिए कि जिससे धन का जमा भी अप्रत्यक्ष न हो।

वित्तीय प्रशासन (Financial Administration)

‘वित्तीय प्रशासन’ शब्द का उपयोग व्यापक अर्थ में किया जाता है। इसमें वे सब प्रक्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं जोकि निम्न कार्यों का सम्पन्न करने में उत्पन्न होती हैं— “सरकारी धन के संग्रह, बजट-निर्माण, विनियोजन तथा व्यय करने में; आय तथा व्यय, सौदा प्रालियों एवं सविनयों का लेखा-परीक्षण (Audit) करने में; परिसम्पत्तियों (Assets) तथा देयताओं (Liabilities) और सरकार के वित्तीय स्रोतों का विमोचन-विस्तार करने में, सौदा धामदणियों व सवृद्धों, प्रालियों व सविनयों तथा निधिओं (Funds) व विनियोजन (Appropriations) की दशा के सम्बन्ध में प्रतिवेदन-लेखन (Reporting) व।”¹

वित्तीय प्रशासन जनता के आर्थिक एवं सामाजिक सम्बन्धों की प्राधारभूतता का स्पर्श (Touch) करता है। सरकार की सभी क्रियाओं का नियन्त्रण इसी में सम्मिलित होता है।

वित्त के बिना सरकार अपने उद्देश्य में पूर्णतः सफल नहीं हो सकती। प्रशासन के लिए वित्त की इतनी अधिक मर्यादा होनी चाहिए कि जिससे सरकार वित्तीय प्रशासन की एक मर्यादित व्यवस्था का निर्माण कर लेती है जो अपने कार्यों का प्रबन्ध कुशलता के साथ करने की दिशा में काफी आगे बढ़ जाता है। इन प्रकार, “वित्तीय प्रशासन, जोकि ऐसी व्यवस्था तथा विधियों का निर्माण करता है जिनके द्वारा लोक सेवाओं के संचालन के लिए धन प्राप्त किया जाता है, व्यय किया जाता है और उसका लेखा रखा जाता है, आधुनिक सरकार का हृदय माना जाता है।”²

वित्तीय प्रशासन एक अनुमानक एवं अनिवार्य प्रक्रिया (Process) है जोकि निम्नलिखित मन्त्रियों (Operations) की एक मनुष्य श्रृंखला का निर्माण करता है—

(१) आय तथा व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान लगाना— अर्थात् “बजट का बनाना।” (Preparation of the budget,)

(२) इन अनुमानों के लिए व्यवस्थापिका (Legislature) की अनुमति प्राप्त करना—

1 First chapter of a report made by Grøfienhagen and Associates in Dec., 1929 to the Missouri State Survey Commission, quoted by Negro p. 313

2 Hoover Commission on organization of the Executive Branch of the Government (task force report), Fiscal, Budgeting and Accounting Activities, Washington Dec., 1949.

करना— अर्थात् “बजट की विधायी अनुमति” (Legislative approval of the budget) ।

(३) आय तथा व्यय की क्रियाओं को कार्यान्वित करना— अर्थात् “बजट को कार्यान्वित करना ।” (Execution of the budget) ।

(४) वित्तीय व्यवस्थाओं का राजकोषीय प्रबन्ध (Treasury management of the finances) ।

(५) इन सक्रियाओं की विधायी उत्तरदायिता (Legislative accountability) अर्थात् समुचित रूप से हिसाब-किताब रखना और उस हिसाब-किताब का परीक्षण करना ।¹

वित्तीय प्रशासन में ऊपर बताई गई प्रक्रियाएँ सम्मिलित हैं । ये वित्तीय क्रियाएँ निम्नलिखित अभिकरणों (Agencies) द्वारा सम्पन्न की जाती हैं—

- (१) व्यवस्थापिका सभा अथवा विधानमण्डल (The Legislature),
- (२) सरकार की कार्यपालिका अथवा,
- (३) राजकोष अथवा वित्त विभाग,
- (४) लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department) ।

वित्तीय प्रशासन का संचालन तथा नियन्त्रण इन्हीं अभिकरणों के द्वारा किया जाता है । अब हम इस बात को विवेचना करेंगे कि वित्तीय प्रशासन के सम्बन्ध में ये अभिकरण क्या-क्या कार्य सम्पन्न करते हैं ?

वित्तीय प्रशासन के अभिकरण

(The Agencies of Financial Administration)

(१) व्यवस्थापिका सभा (The Legislature)

“लोकतन्त्रीय रीति से निर्माण की गई व्यवस्थापिका राजवित्त (Public finance) पर सबसे अधिक महत्वपूर्ण नियन्त्रण सहाती है । सरकार के वित्तीय मामलों के शासन-प्रबन्ध में एक प्रमुख तथ्य यह है कि व्यवस्थापिका शाखा एक ऐसे भंडार के सहस्र होती है जिसमें सरकारी धन के प्राप्त करने तथा व्यय करने से सम्बन्धित सम्पूर्ण सत्ता (Authority) केन्द्रित रहती है । यह एक ऐसा निकाय (Body) होता है जोकि इस बात का निश्चय करता है कि कितना धन प्राप्त किया जायेगा और सामान्य शर्तों के अन्तर्गत, कितना व्यय किया जायगा । प्रधान होने के नाते, यह व्यवस्थापिका का कर्तव्य होता है कि वह यह देखे कि उसके एजेंट अपने कार्य सन्तोषजनक रीति से सम्पन्न करते हैं या नहीं ।”² धन प्राप्त करने की तथा धन को व्यय करने की स्वीकृति देने वाली सत्ता के रूप में, व्यवस्थापिका को यह शक्ति

1 P. Sner and Presibus *Public Administration*, 1935, pp 262—3, D. mock, *Public Administration*, New York, 1954, p 185, L. D. White, *Introduction to the study of Public Administration*, New York, 1948 p 247

2 W. P. Willoughby, *Principles of Public Administration*, Wash. ngton, 1927, p. 621.

प्राप्त होती है कि वह किसी भी कर (Tax) को लगा सके, समाप्त कर सके, बढ़ा सके अथवा घटा सके। इसे धन व्यय करने की अनुमति देने की अन्तिम सत्ता प्राप्त होती है। व्यवस्थापिका तथा अथवा विधान-मण्डल की अनुमति के बिना सोपतन्त्रिय सरकार किसी भी कर को न लगा सकती है अथवा न उसका संग्रह कर सकती है और न धन को व्यय ही कर सकती है।

भारत में, हमने ब्रिटिश पद्धति के संसदीय लोकतन्त्र (British System of Parliamentary Democracy) को अपनाया है। अतः वे सामान्य सिद्धान्त जो कि ब्रिटिश संसद की वित्तीय कार्यवाहियों का संचालन करते हैं, भारत पर भी लागू होते हैं। Sir Erskine May ने उन सिद्धान्तों का निम्न छन्दों में वर्णन किया है : "सम्राट को, जाकि अपन उत्तरदायी मन्त्रियों के परामर्श से कार्य करता है और कार्यपालक प्रधान होता है, देश की सम्पूर्ण भाय तथा सोच-सेवा के लिए विय जाने वाले सब भुगतानों के प्रबन्ध का उत्तरदायित्व सौंप दिया जाता है। अतः सम्राट सर्वप्रथम लोकसभा (House of Commons) को सरकार की आर्थिक आवश्यकताओं से परिचित कराता है और लोक सभा ऐसे अनुदानों तथा सहायताओं की स्वीकृति देती है जो उनकी मांगों की पूर्ति के लिए आवश्यक होत हैं, तथा करो के द्वारा और सरकारी भाय के अन्य स्रोतों के विनियोजन द्वारा स्वीकृत किये हुए अनुदानों के लिए धन-प्राप्ति के उपायों की व्यवस्था करती है। इस प्रकार, सम्राट धन की मांग करता है लोक-सभा उसकी स्वीकृति देती है और लाड सभा (House of Lords) उस स्वीकृति पर अपनी सहमति देती है। परन्तु लोक-सभा उस समय तक धन की स्वीकृति नहीं देती जब तक कि सम्राट द्वारा उसकी मांग न की जाये, और उस समय तक कर नहीं लगा सकती अथवा उसमें वृद्धि नहीं कर सकती जब तक कि अपने सार्वभौमिक परामर्शदाताओं के माध्यम से सम्राट द्वारा वह न घोषित कर दिया जाये कि लोक-सेवा (Public service) के लिए ऐसा कराधान (Taxation) आवश्यक है।"¹

इसी प्रकार भारत में कार्यपालिका (Executive) बजट उपस्थित करके व्यवस्थापिका (Legislature) से धन की मांग करती है और व्यवस्थापिका अथवा संसद उसकी स्वीकार करती है। व्यवस्थापिका कार्यपालिका के नेतृत्व में कार्य करती है। अनुदानों (Grants) की सभी मांगों और कराधान के सभी प्रस्ताव कार्यपालिका की ओर से रखे जाते हैं और व्यवस्थापिका इन प्रस्तावों एवं मांगों पर अपनी स्वीकृति प्रदान करती है।

(२) कार्यपालिका (The Executive)

वित्तीय प्रशासन तथा नियन्त्रण से सम्बन्धित दूसरा आभिवरण कार्यपालिका है। वित्त से सम्बन्धित नीति के मामलों का नियन्त्रण सम्पूर्ण रूप से कार्यपालिका

1 Sir Thomas Erskine May, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 13th Ed., p. 493

में ही निहित होता है। कार्यपालिका अथवा सरकार ही व्यय की नीति (Policy of expenditure) का निर्धारण करती है। सरकारी अधिकारियों के वेतन, पेन्शन तथा भविष्य निधि (Provident Fund) आदि से सम्बन्धित सभी प्रश्नों का निश्चय सरकार द्वारा ही किया जाता है। कार्यपालिका वित्त से सम्बन्ध रखने वाले नीति-निर्माण के कार्यों को सम्पन्न करती है।

(३) राजकोष अथवा वित्त विभाग

(The Treasury or Finance Department) :

राजकोष अथवा वित्त विभाग सदा ही देश के सम्पूर्ण वित्तीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है। यह विभाग देश की वित्तीय व्यवस्थाओं से सम्बन्धित अनेक प्रकार के कार्य सम्पन्न करता है। यह धन के व्यय पर नियन्त्रण लगाता है। यह सरकार के विभिन्न धन व्यय करने वाले विभागों पर नियन्त्रण रखता है और उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करता है। करो के सप्ट के नियंत्रण भी यह विभाग ही उत्तरदायी होता है। इस विभाग का यह कर्तव्य है कि यह आय तथा व्यय के अनुमात्रों अर्थात् सरकार के वार्षिक बजट को तैयार करे। इसका मुख्य कार्य देश के वित्तीय कार्यों का समुचित प्रबंध करना है। यह सरकार के व्यय का महत्वपूर्ण नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण करता है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि प्रशासन के सभी विभागों में सर्वप्रथम तथा सर्वप्रमुख विभाग 'वित्त विभाग' ही है जिसे कि इंग्लैण्ड में 'राजकोष' कहा जाता है।

(४) लेखा-परीक्षण (Audit) :

लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department) वित्तीय नियन्त्रण का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण अंगिकरण है। सरकारी व्यय को एक स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण के अधीन करके एक सम्पनिष्ठ तथा शुद्ध वित्त-व्यवस्था के विषय में आश्वासन दिया जा सकता है। 'सभी वित्तीय स्रोतों की सत्यता, वैधता एवं सुरक्षितता की जांच करने तथा उनके सम्बन्ध में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के कार्य को ही लेखा-परीक्षण कहा जाता है।' सरकारी व्यय का लेखा-परीक्षण, व्यवस्थापिका के उत्तरदायित्व पर, एक स्वतन्त्र पदाधिकारी द्वारा किया जाता है। जब व्यवस्थापिका धन के व्यय की स्वीकृति देती है तो उनको यह भी देखना चाहिए कि वह धन मितव्ययता व ईमान-दारी के साथ और वैधानिक रूप में व्यय किया जा रहा है या नहीं। संसद (Parliament) को यह देखना होता है कि सरकारी अधिकारी अपने निजी लाभ के लिये वही धन का दुरुपयोग या गबन तो नहीं कर रहे हैं। संसद अपने ही एक पदाधिकारी के द्वारा सरकारी धन का लेखा-परीक्षण करती है जिसे भारत में नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor-General) कहा जाता है।

(५) संसदीय समितियाँ

(Parliamentary Committees) .

अन्त में, व्यवस्थापिका अथवा मण्डल की दो समितियाँ, जिन्हें कि सामान्यतया

अनुमान समिति (Estimates committee) तथा सार्वजनिक लेखा समिति (Public accounts committee) कहा जाता है, व्यवस्थापिका के उत्तरदायित्व पर वित्तीय नियन्त्रण लागू करती हैं। अनुमान समिति सरकार के विभिन्न विभागों के व्यय में मितव्ययता (Economy) लाने के सुझाव देती है और सार्वजनिक लेखा समिति नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के लेखा परीक्षण के प्रतिवेदन को दृष्टिगत रखते हुये विनियोजन लेखों (Appropriation accounts) की जांच करती है और उनमें पाई जाने वाली वित्तीय अनियमितताओं की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करती है तथा भविष्य में उनकी रोकथाम करने के सुझाव देती है।

ऊपर उल्लेख किये गये अभिकरण सरकार के अन्तर्गत वित्तीय नियन्त्रण तथा प्रशासन का कार्य करते हैं। इस वित्तीय नियन्त्रण का उद्देश्य व्यय में ईमानदारी तथा मितव्ययता लाना है। सरकारी धन कर-दाताओं (Tax payers) द्वारा दिया जाता है। इन अभिकरणों को यह देखना होता है कि कर-दाता के धन का ठीक प्रकार तथा समुचित रीति से उपयोग किया जा रहा है या नहीं। सरकारी धन तो एक धरोहर अथवा भ्या (Trust) के सदृश होता है भव वित्तीय प्रशासन को यह भी देखना चाहिए कि उस धरोहर को सफ़्त न किया जाय। वित्तीय प्रशासन को यह भी देखना चाहिए कि जिस कार्य के लिए एक पैसे (Penny) पर्याप्त हो, उस पर एक पाँड न खर्च किया जाय, और यह कि वह पैसे भी किसी व्यक्ति के वैयक्तिक लाभ के लिए नहीं, अपितु सम्पूर्ण समाज के लाभ के लिए खर्च की जाय। इस प्रकार कुशल वित्तीय प्रशासन प्रत्येक देश के लिए आवश्यक होता है।¹

समस्या का सारांश

(Summary of the Problem)

व्यवस्थापिका को विधि (Law) के द्वारा सरकारी धन के स्रोतों का निर्धारण करना होता है। कार्य-प्राप्तिका को उस धन के संप्रह के लिए कार्य-विधि (Procedure) का निर्माण तथा मशीनरी को व्यवस्था करनी होती है। इन मामलों के समुचित अभिलेख (Records) अथवा लेखे (Accounts) रखने होते हैं जिससे कि एक स्वतन्त्र अधिकारी द्वारा इन लेखों का परीक्षण किया जा सके। स्वतन्त्र अधिकारी को अपने लेखा-परीक्षण का प्रतिवेदन व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है।

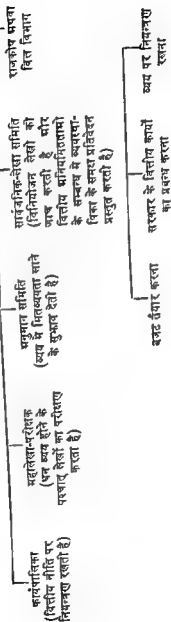
वित्त के प्रशासन में, व्यवस्थापिका केन्द्रीय भाग भूदा करती है। वित्तीय प्रशासन के अन्य सभी अभिकरण व्यवस्थापिका के उत्तरदायित्व पर ही कार्य करते

1 "Thus whether or not an executive is figure minded he can hardly ignore the persistent character of financial administration in general administration for it arises at every stage of the process, permeates every aspect of it, and is essential to the performance of every duty."

हैं और अपने कार्यों के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। देश के वित्त तथा वित्तीय प्रशासन पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण प्रत्यक्ष तथा व्यापक होता है। देश के सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व व्यवस्थापिका पर ही रहता है। व्यवस्थापिका ही उन शर्तों का निर्धारण करती है जिनके अनुसार धन व्यय किया जा सकता है और यही अन्तिम रूप में इस बात की जाँच करती है कि कार्यपालिका ने उन शर्तों को पूरा किया या नहीं।

व्यवस्थापिका (Legislature)

(धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता)



आय-व्ययक अथवा बजट (The Budget)

“बजट” शब्द फ्रांसीसी भाषा के शब्द “बूजेट” (Bougette) से लिया गया है जिसका अर्थ है खमड़े का बैग या थैला। आधुनिक अर्थ में इस शब्द का प्रयोग सब से पहले इंग्लैंड में सन् १७३३ ई० में किया गया जब कि वित्त-मन्त्री ने अपनी वित्तीय योजना को लोक सभा के सम्मुख प्रस्तुत किया वो पहली बार व्यय के रूप में यह कहा गया कि वित्त-मन्त्री ने अपना “बजट खोला।” तभी से सरकार की वार्षिक आय तथा व्यय के वित्तीय विवरण (Financial statement) के लिए इस शब्द का प्रयोग होने लगा।

बजट की परिभाषा (Definition of Budget)

कुछ लेखकों ने बजट की परिभाषा अनुमानित आमदनियों तथा खर्चों के केवल एक विवरण के रूप में की है। अन्य लेखकों ने बजट शब्द को राजस्व तथा विनियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) का पर्यायवाची कहा है। Leroy Beaulieu ने लिखा है कि “बजट एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत होने वाली अनुमानित प्राप्तियों तथा खर्चों का एक विवरण है; यह एक तुलनात्मक साधिका है जिसमें उगाही जान वाली आमदनियों तथा किये जाने वाले खर्चों की धनराशिमा दी हुई होती है, इसके भी अतिरिक्त, यह आय का सप्रह करने तथा खर्च करने के लिए उपयुक्त प्राधिकारियों द्वारा दिया गया एक आदेश अथवा अधिकार है।” Rene Stourm ने बजट की परिभाषा इस प्रकार की है कि “यह एक लेखपत्र है जिसमें सरकारी आय तथा व्यय की एक प्रारम्भिक अनुमोदित योजना दी हुई होती है।” जब कि G Jecz ने बजट का वर्णन इस प्रकार किया है कि “यह सम्पूर्ण सरकारी प्राप्तियों (Receipts) तथा खर्चों का एक पूर्वानुमान (Forecast) तथा अनुमान (Estimate) है, और कुछ प्राप्तियों का सप्रह करने तथा कुछ खर्चों को करने का एक आदेश है।”¹

उपरोक्त परिभाषाएँ कम से कम दो प्रकार से दोष-पूर्ण हैं। सर्वप्रथम, इनमें यह नहीं कहा गया है कि बजट में विगत सक्रियाओं (Operations), वर्तमान

¹ Quoted by W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, pp 436-37.

दस्तावेजों तथा साथ ही साथ, भविष्य के प्रस्तावों से सम्बन्धित तथ्यों का उल्लेख होना चाहिए। दूसरे, इन परिभाषाओं में बजट तथा 'राजस्व व विनियोजन अधिनियमों' के बीच कोई भेद नहीं किया गया है। इन दोनों में भेद किया ही जाना चाहिए। बजट तो प्रशासन के कार्यों का प्रतिनिधित्व करता है और राजस्व व विनियोजन अधिनियम व्यवस्थापिका अथवा विधान मण्डल के कार्यों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

बजट में एकीकृत तथा व्यापक रूप में, उन सभी तथ्यों का समावेश किया जाना चाहिए जो कि सरकार के वित्त तथा भावी व्यय और राजकोष (Treasury) की आय तथा वित्तीय स्थिति से सम्बन्ध रखते हों। इटलू० एक० वित्तियों के अनुसार, "बजट सरकार की प्रामदनियों तथा खर्चों का केवल अनुमान मात्र ही नहीं है, बल्कि इससे कुछ अधिक है। यह (बजट) एक ही साथ रिपोर्ट, अनुमान तथा प्रस्ताव है अथवा उसे ऐसा होना चाहिए। यह एक ऐसा लेखपत्र (Document) है, अथवा होना चाहिए जिसके द्वारा मुख्य कार्यपालिका धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता के समक्ष इस बात का प्रतिवेदन करती है कि उसने और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने गत वर्ष प्रशासन का संचालन किस प्रकार किया; लोक-कोषागार की वर्तमान स्थिति क्या है, और इन सूचनाओं के आधार पर वह प्राणामी वर्ष के लिए अपने कार्यक्रम की घोषणा करती है और यह बतलाती है कि उस कार्यक्रम के निष्पादन के लिए धन की व्यवस्था किस प्रकार की जायेगी।"¹

बजट क्या है? एक प्राधिकारी के अनुसार, "बजट-निर्माण साधारणतया उस प्रक्रिया की ओर संकेत करता है जिसके द्वारा कि एक सरकारी अभिकरण की वित्तीय नीति का निर्माण किया जाता है, विधानीकरण (Enactment) किया जाता है और उसको कार्यान्वित किया जाता है।"² इस प्रकार, बजट-वित्तीय कार्यों की एक योजना है। एक अन्य विद्वान ने बजट पद्धति का वर्णन इस प्रकार किया है कि "बजट पद्धति एक ऐसी व्यवस्थित रीति है जिसके द्वारा भूत (Past) तथा वर्तमान से सूचनाएँ एकत्र की जाती हैं, उनके आधार पर भविष्य के लिए वित्तीय योजनाओं

1 "The Budget thus, is something much more than a mere estimate of revenues and expenditures. It is, or should be, at once a report on estimate, and a proposal. It is, or should be, the document through which the chief executive comes before the fund raising and fund granting authority and makes full report regarding the manner in which he and his subordinates have administered affairs during the last completed year, in which he exhibits the present condition of the public treasury, and, on basis of such information, sets forth his programme of work for the year to come and the manner in which he proposes that such work should be financed. Wilmoughby, op cit, p 436

2 Report on Financial Administration in the Michigan State Government (Chicago Public Administration Service 1938) p 67 (This report was prepared by Joseph Pons)

वा निर्माण किया जाता है और तदनन्तर यह प्रतिवेदन दिया जाता है कि वे योजनायें किस प्रकार क्रियान्वित की गईं।”¹

प्रस्तावित बजट का स्वरूप

(Form of the proposed Budget)

प्रथम भाग (Part I) •

(१) बजट में उन सभी विभागों तथा अभिकरणों के प्रशासन, संचालन, तथा परिपालन के लिए किये जाने वाले सभी प्रस्तावित खर्चों का समावेश किया जाना चाहिए जिनके लिए कि व्यवस्थापिका या विधान-मण्डल (Legislature) द्वारा विनियोजन (Appropriations) किये जाने हों।

(२) पूंजीगत आयोजनाओं (Capital projects) पर किये जाने वाले सभी खर्चों के अनुमान सम्मिलित विधे जाने चाहिए।

द्वितीय भाग (Part II) •

आय के स्रोत (Sources of income)—कराधान (Taxation), उधार (Borrowing), षाटे की वित्त-संस्था (Deficit financing) के द्वारा व कागजी मुद्रा जारी करके।

बजट के आर्थिक तथा सामाजिक परिणाम (Economic and Social Implications of Budget)

आधुनिक बजट राष्ट्र के आर्थिक तथा सामाजिक जीवन में अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग बढ़ा करता है। प्रारम्भिक काल में, चूंकि बजट सरकार की अनुमानित प्राप्तियों एवं खर्चों का एक वितरणमात्र था, अतः इसके केवल दो उद्देश्य थे। प्रथम सरकार को यह निश्चित करना होता था कि कार्य-कुशलता के एक उपयुक्त स्तर पर अपनी आवश्यक क्रियाओं का संचालन करने के लिये उसे ज़रूरी खर्चों से धन की आवश्यकता है उस धन को वह किस प्रकार कद-दाताओं की जेब से निकाले। दूसरे, विधान-मण्डल को धन के खर्चे में स्वीकृति देनी होती थी अतः सरकार यह जानना चाहती थी कि धन किस प्रकार खर्च किया जाये। इस प्रकार, अव्यवस्था नीति (Laissez faire) के दिनों में बजट आय तथा व्यय का केवल एक वितरण मात्र था। आधुनिक राष्ट्र और विशेषकर एक कल्याणकारी राज्य वा एक विशिष्ट लक्ष्य सरकार की क्रियाओं की मात्रा तथा विविधता में वृद्धि होना है। सरकार की क्रियाओं में तेजी से वृद्धि हो रही है और सामाजिक जीवन के लगभग सभी पहलुओं में उनका विस्तार हो रहा है। सरकार अब एक ऐसे अभिकरण के सहज है जिसका कार्य खर्च एवं निष्पत्तियों क्रियाओं द्वारा नागरिकों के सामान्य कल्याण में वृद्धि करना है। सरकार द्वारा बजट बनाने का कार्य उन बड़ी प्रक्रियाओं में से एक है जिनके द्वारा सार्वजनिक साधनों के उपयोग की योजना बनाई जाती है और उनका नियन्त्रण किया जाता है। अतः बजट

1 The Budget as an Aid to Management New York Policy Holder Service Bureau p 1

सरकार की नीति का एक महत्वपूर्ण घटक तथा सरकार के उन कार्यक्रमों के स्पष्टीकरण का एक प्रमुख घटक बन गया है जोकि राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था (National economy) के सरकारी तथा गैर-सरकारी, दोनों ही क्षेत्रों में फैले होते हैं। वजट विकास तथा उत्पादन (Production) को, आय की मात्रा तथा वितरण को और मानवीय दक्षिण एवं गरमशी की उपरक्षण को प्रभावित करता है। कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की अर्थ-व्यवस्था में वजट एक महत्वपूर्ण योग देता है। अतः प्रत्येक नागरिक इस बात का इच्छुक होता है कि वह वजट से सरकार की विभिन्न क्रियाओं एवं कार्यक्रमों की प्रवृत्ति तथा साधन से सम्बन्धित बातें ज्ञात करे। वजट से नागरिक यह जान सकते हैं कि सरकार की अनेक योजनाओं तथा कार्यक्रमों से उन्हें क्या-क्या लाभ प्राप्त होने जा रहे हैं और उन्हें कितना-कितना बर भदा करना पड़ेगा। वजट के द्वारा नागरिकों की विभिन्न शक्तियों (Interests), उद्देश्यों, इच्छाओं तथा आवश्यकताओं का एक कार्यक्रम के रूप में एकत्रीकरण किया जाता है जिससे कि नागरिक सुरक्षा, सुख व सुविधा के माध्यम से अपना जीवन व्यतीत कर सकें। वजट में उल्लिखित सरकार की वसूली नीति (Taxation policy) के द्वारा, यह हो सकता है कि वर्गीय विभिन्नताओं तथा असमानताओं को कम करने का प्रयास किया जाय। वजट में ही सरकारी की उत्पादन नीति का उद्देश्य निर्धनता, बेरोजगारी तथा धन के असमान वितरण को दूर करना हो सकता है। इस प्रकार, राष्ट्र के सामाजिक तथा आर्थिक जीवन पर वजट का अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।

वजट के महत्वपूर्ण सिद्धान्त

(Important Principles of the Budget)

वजट की परिभाषा और नागरिकों के सामाजिक जीवन में उनके महत्व का विवेचन करने के पश्चात् यह आवश्यक है कि वजट के महत्वपूर्ण सिद्धान्तों का ज्ञान प्राप्त किया जाये। वजट के महत्वपूर्ण सिद्धान्त हैं प्रचार, स्पष्टता, व्यापकता, एकरता, निपतकालीनता, परिशुद्धता और सत्यशीलता।¹

अब हम वजट के इन महत्वपूर्ण सिद्धान्तों की क्रमशः विवेचना करते हैं—

(१) प्रचार (Publicity)—सरकार के वजट को अनेक चरणों (Stages) में से गुजरना होता है, उदाहरण के लिये, वायपानिका द्वारा व्यवस्थापिका के समक्ष वजट की सिफारिश, व्यवस्थापिका द्वारा उस पर विचार, तथा वजट का प्रशासन व

1 (1) *Public Administration* Dimock Dimock, 1954, p 195-96

(2) *Public Administration in a Democratic Society*, Graves, 1950
p 309

(3) *Ideas and issues in Public Administration*, Ed Waldo 1953
p 309-10

(4) *Public Administration, Review Vol IV Summer 1944* Harold
D Smith Director of the Budget, p 181 82

क्रियान्वय। इन विभिन्न चरणों के द्वारा बजट को सार्वजनिक बना देना चाहिए। बजट पर विचार करने के लिये व्यवस्थापिका (Legislature) के गुप्त अधिवेशन नहीं होने चाहियें। बजट का प्रचार होना अत्यन्त आवश्यक है जिसमें कि देश की जनता तथा समाचार-पत्र विभिन्न चरों अथवा व्यय की विभिन्न योजनाओं के सम्बन्ध में अपने विचार प्रकट कर सकें।

(२) स्पष्टता (Clarity)—बजट का ढाँचा इस प्रकार तैयार किया जाना चाहिए कि वह सरलता व सुगमता से समझ में आ जाए।

(३) व्यापकता (Comprehensiveness)—सरकार के सम्पूर्ण राजकोषीय (Fiscal) कार्यक्रम का सारांश बजट में आ जाना चाहिये। बजट द्वारा सरकार की आमदनियों एवं खर्चों का पूर्ण चित्र प्रस्तुत किया जाना चाहिये। इसमें यह बात स्पष्ट की जानी चाहिये कि सरकार द्वारा क्या कोई नया ऋण अथवा उधार लिया जाना है। सरकार की प्राप्तियों तथा विनियोजनाओं का व्यौरा स्पष्टीकरण होना चाहिये। बजट ऐसा होना चाहिये जिसके द्वारा कोई भी व्यक्ति सरकार की सम्पूर्ण आर्थिक स्थिति का ज्ञान प्राप्त कर सके।

(४) एकात्मता (Unity)—सम्पूर्ण खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिये सरकार की सभी प्राप्तियों (Receipts) का एक सामान्य निधि (Fund) में एकीकरण कर लिया जाना चाहिये।

(५) निमित्तकालीनता (Periodicity)—सरकार को विनियोजन तथा खर्च करने का प्राधिकार एक निश्चित अवधि के लिये ही दिया जाना चाहिये। यदि उस अवधि में धन का उपयोग न किया जाये तो या तो वह प्राधिकार समाप्त हो जाना चाहिये अथवा उसका पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) होना चाहिए। सामान्यतः बजट अनुदान वार्षिक आधार पर दिए जाते हैं। व्यवस्थापिका को, उस अवधि कि सम्पूर्ण आवश्यकताओं को, जिसमें कि व्यय किये जान हैं, दृष्टिगत रख कर उस अवधि में पूर्ण ही बजट वारित करना चाहिये। उदाहरण के लिये, यदि वित्तीय वर्ष १ अप्रैल से आरम्भ होता है तो भविष्यवाचक यह होगा कि व्यवस्थापिका अथवा विधानमण्डल १ अप्रैल से पूर्व ही खर्चों की अनुमति दे दे।

(६) परिशुद्धता (Accuracy)—किसी भी मुश्किल वित्तीय व्यवस्था के लिये बजट अनुमानों की परिशुद्धता तथा विद्वस्तता अत्यन्त आवश्यक है। वे सूचनाएँ, जिन पर कि बजट अनुमान आधारित हो, यथेष्ट रूप में ठीक, व्यौरा तथा मूल्यांकन करने की दृष्टि में उपयुक्त होनी चाहियें। जानबूझ कर राजस्व का कम-अनुमान लगाने अथवा तथ्यों को छिपाने की बात नहीं होनी चाहिये।

(७) सत्यशीलता (Integrity)—इसका अर्थ है कि राजकोषीय कार्यक्रमों का क्रियान्वय ठीक उसी प्रकार होना चाहिये जिस प्रकार कि बजट में उसकी व्यवस्था की गई हो। यदि बजट को उस प्रकार क्रियान्वित नहीं किया जाना है जिस प्रकार कि उसका विधानीकरण किया गया था, और यदि योजनाओं को उस प्रकार लागू

नहीं किया जाता है जिस प्रकार कि बजट में उनकी व्यवस्था की गई थी, तो फिर बजट बनाने का कोई धर्म ही नहीं रह जाता। अतः मत्पनिष्ठ के साथ बजट का क्रियान्वय करना एक ऐसा महत्वपूर्ण मिशन है जिसका पालन किया जाना चाहिये।

इस प्रकार स्पष्ट है कि यदि बजट के द्वारा उन उद्देश्यों को प्राप्त करना है जिनके लिये कि उसका निर्माण किया गया था, अर्थात् मत्पनिष्ठ एवं कुशल वित्तीय प्रशासन की स्थापना, तो ऊपर उल्लेख किये गये मिशनों का पालन होना ही चाहिए।

बजट के विभिन्न प्रकार (Various Types of Budget)

सामान्यतः तीन प्रकार के बजटों का उल्लेख किया जाता है, अर्थात् (१) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट, (२) कार्यपालिका प्रणाली का बजट और (३) मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का बजट। अब हम प्रत्येक प्रकार के बजट की मुख्य विशेषताओं का अध्ययन करते हैं।

(१) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट (Legislative-type Budget) — जब कार्यपालिका (Executive) की प्राथमता पर, व्यवस्थापिका की एक कमेटी द्वारा बजट तैयार किया जाता है तो वह व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट कहलाता है। इस प्रकार के बजट से कार्यपालिका के बजाए व्यवस्थापिका का महत्व बढ़ जाता है। व्यवस्थापिका बजट तैयार करती है और उस पर अपनी स्वीकृति देती है। परन्तु यह बात बड़ी सन्देहास्पद है कि व्यवस्थापिका बजट तैयार करने में पर्याप्त समय भी होनी है या नहीं क्योंकि केवल कार्यपालिका ही विभिन्न विभागों की आवश्यकताओं की जानकारी अच्छी तरह प्राप्त कर सकती है।

(२) कार्यपालिका प्रणाली का बजट (Executive-type Budget) — इस प्रणाली में बजट कार्यपालिका द्वारा तैयार किया जाता है और जब वह बजट व्यवस्थापिका द्वारा अनुमोदित कर दिया जाता है तब उसको कार्यान्वयन करने का उत्तरदायित्व भी कार्यपालिका का ही होता है। बजट के निर्माण तथा कार्यान्वयन का यह सामान्य रूप से स्वीकृत मिश्रण है।

(३) मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का बजट (Board or Commission-type Budget) — इस प्रणाली में, बजट का निर्माण एक मण्डल अथवा आयोग द्वारा किया जाता है जिसमें या तो पूर्णतया प्रशासकीय अधिकारी होते हैं अथवा प्रशासकीय और विधायी अधिकारी (Legislative officers) मयुक्त रूप से होते हैं। यह प्रणाली अमेरिका के कुछ राज्यों में तथा कुछ म्युनिसिपल सरकारों में प्रचलित है। इस व्यवस्था का उद्देश्य या तो यह हो सकता है कि बजट के निर्माण के कार्य में मुख्य कार्यपालिका के साथ कुछ अधिक महत्वपूर्ण स्वतन्त्र प्रशासकीय अधिकारियों को लगा दिया जाए अथवा यह कि इस प्रकार निर्माण किये हुए मण्डल के द्वारा मुख्य

कार्यपालिका की घेराबन्दी सी कर दी जाए जिससे वित्तीय नियोजन पर उसका (कार्यपालिका का) प्रभाव सीमित किया जा सके।

वर्तमान समय में कार्यपालिका प्रणाली का बजट ही अधिक प्रचलित है। यह समझना ठीक ही है कि विभिन्न व्यय वारक अभिकरणों की आवश्यकताओं की जाँच कार्यपालिका ही अच्छी प्रकार कर सकती है, अतः इसे ही माय तथा व्यय के अनुमान (Estimates) तैयार करने चाहिए और अपनी वित्तीय योजना व्यवस्थापिका के समक्ष रखनी चाहिए। कार्यपालिका प्रणाली का बजट विशेषज्ञों (Experts) द्वारा तैयार किया जाता है और समाज के लगभग सभी देशों में बजट तैयार करने में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करने के लिए किसी न किसी विशिष्ट अभिकरण की व्यवस्था की जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट विभाग (Bureau of Budget), ब्रिटेन में राजकोष (Treasury) और भारत में वित्त-विभाग (Finance Department) के विशिष्ट अभिकरण हैं जोकि कार्यपालिका के उत्तरदायित्व पर बजट तैयार करते हैं।

बजट तथा बजट-पद्धति (Budget and A Budget System)

विभिन्न प्रकार के बजटों का विवेचन करने के पश्चात् अब हम इस बात पर विचार करते हैं कि बजट तथा एक बजट पद्धति में क्या अन्तर है? बजट तो एक प्रलेख अथवा लेखपत्र (Document) होता है, किन्तु बजट-पद्धति एक ऐसी प्रणाली होती है जिसने द्वारा बजट का उपयोग वित्तीय प्रशासन के केन्द्रीय अंग के रूप में किया जाता है। बजट-पद्धति के तीन चरण होते हैं —

(१) बजट के निर्माण के लिए सत्ता का निर्धारण और बजट का निर्माण।

(२) बजट पर विधायी कार्यवाही।

(३) बजट का कार्यान्वयन अर्थात् राजस्व व वित्तियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) के उपबन्धों को क्रियान्वित करना।

बजट-पद्धति के आवश्यक तत्व (Essentials of the Budget System)

बजट-पद्धति के विभिन्न चरणों का विवेचन करने से पूर्व, इसके आवश्यक तत्वों का अध्ययन करना लाभप्रद होगा। बजट किसी न किसी को तैयार करना होता है और उसे व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है। यह उत्तरदायित्व मुख्य कार्यपालिका पर आता है जोकि एक विशेषज्ञ अभिकरण, जैसे कि बजट-विभाग अथवा राजकोष, की सहायता से बजट तैयार करती है और उसे व्यवस्थापिका के समक्ष रखती है। बजट शुद्ध तथा पूर्ण रूप से तैयार किया जाना चाहिए और इसमें सभी तथ्यों का ब्यौरेवार उल्लेख होना चाहिए। बजट ऐसा होना चाहिए कि जो सरकार की वित्तीय स्थिति का एक पूर्ण चित्र प्रस्तुत करे और इसके ढाँचे की रचना

इस प्रकार की जानी चाहिए कि जिसमें नागरिक तथा कर-दाता बजट की प्रत्येक धारा का स्पष्ट रूप से समझ सकें। व्यय-साधिका द्वारा बजट पर बाद विवाद तथा विचार के लिए जो कार्यविधि अपनाई जाए उसमें सुझ नहीं रखना चाहिए। जब बजट व्यवस्थापिका द्वारा पारित हो जाए उसके पदचान् उसको समुचित रूप में क्रियान्वित करना चाहिए। एक बार जब बजट स्वीकार कर लिया जाये फिर पूरी निर्धारित अवधि तक उसका हटना से वायन किया जाना चाहिए, जब तक कि कुछ ऐसी प्रमाधारण परिस्थितियाँ ही उत्पन्न न हो जाए जिनके कारण बजट में परिवर्तन करना अनिवार्य हो जाए और यदि ऐसा नहीं किया गया, 'तब तो बजट बनाने का कोई अर्थ ही नहीं होगा और बजट की योजना एक उपहाममाम बन जायेगी।'

बजट सम्बन्धी कार्यविधियाँ और समस्याएँ (Budgetary Procedures and Problems)

बजट पद्धति के आवश्यक तत्वों का निवेदन करने के पश्चात् अब हम बजट पद्धति के विभिन्न चरणों प्रथम मतहो का अध्ययन करने हैं जिनमें से कि बजट को गुजरना होता है।

(१) अनुमान तैयार करना

(Preparation of Estimates)

सर्वप्रथम मुख्य कार्यपालिका अपनी वित्तीय नीति निर्धारित करती है जिसके आधार पर अनुमान तैयार किया जाये है। बजट की तैयारी का कार्य निम्नतम मतहू में प्रारम्भ होता है। मुख्य कार्यपालिका से प्राप्त अनुदेश (Instructions) के आधार पर अनेक प्रशासकीय अधिकरण अपने अपने अनुमान तैयार करते हैं। तब सम्भाग प्रमुखों (Division Chiefs), विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) और बाद में, राजकीय प्रथम वित्त विभाग के अधिकारियों द्वारा इन अनुमानों की जाँच तथा मूल्यांकन परीक्षण किया जाता है। अनेक बैठकों तथा बाद विवादों के पश्चात् प्रस्तावित व्यय को एक लख पत्र (document) के रूप में एकीकृत कर लिया जाता है जिस पर कि वित्त विभाग तथा मुख्य कार्यपालिका द्वारा पुनः बाद विवाद किया जा सकता है। अनुमानों को तैयार करने की अवधि में विभिन्न विभागों के बीच एक प्रतिरोधिता सी होती रहती है क्योंकि वे अपने-अपने दाव स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करते हैं और इस स्थिति में Survival of the fittest का सिद्धान्त ही लागू होता है। अन्तिम विवरण में अनुमान (Estimates) कार्यपालिका विभाग, जैसे कि राजकीय प्रथम वित्त विभाग के हाथ में आ जाते हैं।

1 The Budget system is discussed in details by A. E. Buck, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 113 (May 1924), pp. 31-39 quoted by Waldo, *op cit*, pp. 299-304

(२) वजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति (Legislative Approval of the Budget)

वजट जब तैयार हो जाता है तो वह स्वीकृति देने की प्रार्थना के साथ व्यवस्थापिका अधवा विधान-मण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। व्यवस्थापिका में इस पर दो भागों में वाद-विवाद किया जाता है। सर्वप्रथम, व्यय-पक्ष (Expenditure side) पर विचार किया जाता है और उसके पश्चात् प्राय-पक्ष (Revenue side) पर। सभी व्यवस्थापिका सभाएं अनुमानों की जांच पड़ताल करने के लिए समितियों का विस्तृत उपयोग करती हैं। धन प्राप्त करने वाली तथा धन के व्यय की स्वीकृति देने वाली एक मत्ता के रूप में, वित्तीय मामलों के सम्बन्ध में, व्यवस्थापिका की प्रावज अनिमित्त एवं निर्णायक होती है। व्यवस्थापिका जब वजट पर वाद-विवाद कर लेती है, तब दो पृथक् विधेयक पारित किए जाते हैं—एक तो विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) होता है जोकि धन व्यय करने का एक वैधानिक अधिकार अधवा आदेश होता है, दूसरा राजस्व विधेयक (Revenue Bill) होता है जोकि करों के लगान तथा उगाहन का अधिकार देता है। व्यवस्थापिका द्वारा इन दोनों विधेयकों के पारित होने के पश्चात् मुख्य कार्यपालिका उस पर अपनी सहमति देती है और इस कारण वजट का एक महत्वपूर्ण चरण, अर्थात् व्यवस्थापिका का अनुमोदन, पूरा हो जाता है।

वजट, जोकि व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत कर लिया जाता है, कार्यपालिका को यह प्राधिकार देता है कि वह व्यवस्थापिका द्वारा उल्लिखितानुसार विशिष्ट मदों पर धन व्यय कर सके। फिरन् के मतानुसार, इन व्यय की कार्य, सगठनात्मक इकाई, प्रकृति तथा उद्देश्य के अनुसार वर्गीकृत किया जा सकता है। 'कार्य' (Function) के अनुसार वर्गीकरण उसे कहते हैं जिसमें एक ही कार्य के लिए किए जाने वाले सब व्यय एक ही शीर्षक के अन्तर्गत रखे जाते हैं, उदाहरण के लिये जीवन तथा सम्पत्ति की सुरक्षा, सार्वजनिक कार्य (Public works) तथा शिक्षा। विभागों का सगठन सामान्यतः 'एक ही कार्य' के अनुसार किया जाता है जिससे कि एक ही कार्य के लिए किये जाने वाले सब व्यय एक ही विभाग में लाये जा सकें। इन परिस्थितियों में, 'कार्य' के अनुसार किया जाने वाला वर्गीकरण 'सगठनात्मक इकाई' के द्वारा किये जाने वाले वर्गीकरण का ही पर्यायवाची होगा। 'प्रकृति' (Character) द्वारा वर्गीकरण खर्चों (Expenditures) में समय-तत्व (Time element) की ओर संकेत करता है। यह विभिन्न मदों को इस आधार पर पृथक् करना है कि क्या वे (मदें) विगत वर्षों के दायित्वों से सम्बन्धित हैं जैसे कि ऋण सेवा (Debt service), या वर्तमान उपभोग के लिए वर्तमान माध्यमों से किये जाने वाले खर्चों से सम्बन्धित हैं, अथवा ऐसे माध्यमों के लिए किये जाने वाले पूंजीगत व्यय (Capital outlay) से सम्बन्धित हैं जिनका उपयोग भावी वित्तीय वर्षों में किया जावेगा। 'उद्देश्य' (Object) द्वारा वर्गीकरण से आशय है खरीदी जाने वाली चीजों की गणना करना जैसे कार्यालय-वर्षों की सेवाएँ, प्रतिभियाँ तथा डेके की सेवाएँ। वजट अनुमानों में वर्गीकरण के इन सभी रूपों का उपयोग किया जाना चाहिये।

ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन

(Financial Administration in Britain and
United States of America)

भारत में वित्तीय प्रशासन की प्रणाली का विवेचन करने से पूर्व, लाभदायक यह होगा कि ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित वित्तीय प्रशासन की प्रणालियों का अध्ययन किया जाए।

ब्रिटेन में वित्तीय प्रशासन

(Financial Administration in Britain)

ब्रिटिश राजनैतिक व्यवस्था का मूलभूत सिद्धान्त यह है कि वहाँ संसद (Parliament) की स्थिति सर्वोच्च है। चूंकि संसद की स्थिति सर्वोच्च है अतः वही देश के वित्तीय मामलों पर पूर्ण नियंत्रण रखती है। यह कोई भी नया कर लगा सकती है, यह किसी भी प्रचलित कर (Tax) में वृद्धि या कमी कर सकती है अथवा उसको समाप्त कर सकती है। व्यय करने के लिए धन की अनुमति भी संसद द्वारा ही दी जाती है।

प्रारम्भ में ही इस बात का उल्लेख कर देना उचित होगा कि संसद कार्यपालिका (Executive) के नेतृत्व में ही इन वित्तीय अधिकारों का उपयोग करती है। संसद धन के व्यय के किसी भी प्रस्ताव पर सम्राट की सिफारिश के बिना विचार नहीं कर सकती। संसद केवल उतनी ही धनराशि की स्वीकृति देगी जितनी की विभागों (Departments) द्वारा अभियाचना अथवा मांग की जाए। वह अभियाचित धनराशि में वृद्धि नहीं कर सकती, यद्यपि उसे उग धनराशि में कमी करने की शक्ति प्राप्त होती है। अभियाचित धनराशि में कमी का प्रस्ताव विभाग में विश्वास की कमी का द्योतक माना जाता है और कठोर दसोय अनुशासन के कारण विरोधी-पक्ष के अभियाचित धनराशि में कमी करने के प्रयत्न सफल नहीं हो सकते। संसद बजट को बिना किसी परिवर्तन के मूलरूप में उसी प्रकार स्वीकार कर लेती है जिस रूप में कि वह प्रारम्भ में प्रस्तावित किया जाता है, जब तक कि स्वयं मन्त्रि परिषद् के सदन-कक्ष में बजट में कोई परिवर्तन करने को सहमत न हो जाए, और ऐसा बहुत कम होता है।

लोक सभा (House of Commons) वित्त के सम्बन्ध में निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करती है।^१ यह सरकारी विभागों द्वारा तैयार किये गए 'अनुमानों' (Estimates) की जांच करती है और प्रत्येक वृषभू मांग पर अनुदान (Grant) की स्वीकृति देती है। सरकार यह अभिवाचित धन देने की व्यवस्था करती है और विभिन्न विभागों में उसका नियोजन करती है। यह उक्त कार्य के लिए आवश्यक धन देने की व्यवस्था के उपायों का निश्चय करती है और इस बात का निर्धारण करती है कि कौन-कौन से नये कर लगाये जायें तथा किन-किन पुराने करों में कमी की जाए अथवा किन-किन करों को समाप्त किया जाए। यह उन रीतियों की भी जांच तथा सूक्ष्म परीक्षण करती है जिनके द्वारा स्वीकृत धनराशियां व्यय की जाती हैं। यह ध्यान करने वाले विभागों स्वतंत्र लेखा परीक्षण (Audit) करने की भी व्यवस्था करती है। लेखों (Accounts) का परीक्षण केवल नियंत्रण तथा महालेखा-परीक्षक द्वारा ही नहीं किया जाता, बल्कि सदन की एक पूर्णनक्ति प्राप्त, निर्दलीय सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) द्वारा भी किया जाता है।

संसद सरकार के विभिन्न विभागों को व्यय के लिए धन की स्वीकृति देती है, अतः विभिन्न विभागों से सम्बन्धित व्यय के अनुमान अनुमोदन (Approval) के लिए संसद के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं। अनुमोदन के लिए संसद के समक्ष प्रस्तुत किये जाने से पहले ये अनुमान कार्यपालिका द्वारा तैयार किये जाते हैं। अब हम यह देखते हैं कि ये अनुमान किस प्रकार तैयार किये जाते हैं।

अनुमानों की तैयारी (Preparation of Estimates)

'अनुमानों' अथवा 'आवकियों' (Estimates) में, वह अनुमानित धनराशि दिखाई जाती है जोकि किसी निर्दिष्ट कार्य के लिए आवश्यक होती है और यह प्रार्थना की जाती है कि उक्त कार्य के लिए धनराशि की स्वीकृति दी दी जाए। प्रत्येक वर्ष १ अक्टूबर से हर एक विभाग में अनुमानों की तैयारी करने का कार्य शुरू हो जाता है। यह कार्य राजकोष (Treasury) के निवृत्त परामर्श से किया जाता है। ब्रिटेन के वित्तीय प्रशासन में राजकोष अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान करता है। अनुमानों की तैयारी करते समय विभाग तथा राजकोष के मार्ग-दर्शन एवं पर्यवेक्षण (Supervision) में काम करते हैं। वित्तीयों ने ठीक ही कहा है कि अनुमान जब विभागों द्वारा अन्तिम रूप से प्रस्तुत किये जाते हैं तो "वे उन प्रस्तावों के विवरण-पत्र (Statement) के ही चोकर होते हैं जिनके सम्बन्ध में कि प्रस्तुत करने वाले विभिन्न विभागों तथा राजकोष के बीच पटने से ही सहमति होती है।"^२ ये अनुमान

1 Standing Order 63 of the House of Commons.

2 W. F. Widdowsby *Financial Administration of Great Britain*.

‘पूर्ति सेवाओं’ (Supply service) के लिए होते हैं मुख्यतः दल सेना, नौसेना (Navy), वायु सेना तथा सिविल सेवाओं के लिए—जिनके लिए वि धनराशि की व्यवस्था वार्षिक आधार पर की जाती है। संचित निधि की सेवाओं (Consolidated Fund service) ग्रथवा प्रभारों (Charges), जैसे कि न्यायाधीशों के वेतन तथा पेन्शने, राही सत्वाओं (Royal establishments) के व्यय आदि के लिए वार्षिक अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती।

सदन में अनुमान ग्रथवा प्राक्कलन (Estimates in the House)

जब व्यय के अनुमान तैयार हो जाते हैं, तब फरवरी के मध्य में सरकार उनको सोकसभा में रखती है। प्राक्कलन विध आन के पश्चात् अनुमान सम्पूर्ण सदन की समिति को मीप दिये जाते हैं जिसे कि ‘पूर्ति समिति’ (Committee of supply) कहा जाता है। व्यय के सम्बन्ध में सोकसभा के कार्य मुख्यतः इस समिति के द्वारा ही सम्पन्न किये जाते हैं।

सदन तथा सम्पूर्ण सदन की समिति में अन्तर (Distinction between the House and the Committee of the Whole House)

ब्रिटेन में, वित्त से सम्बन्धित कार्य अधिकतर ‘सम्पूर्ण सदन की समिति’ में ही सम्पन्न किया जाता है। अब हम इस बात पर विचार करते हैं कि सदन और सम्पूर्ण सदन की समिति में क्या अन्तर है। दोनों के बीच अन्तर की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं—

(१) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the whole House) की अध्यक्षता समितियों के चेयरमैन द्वारा की जाती है जबकि सदन (House) की अध्यक्षता अध्यक्ष (Speaker) द्वारा की जाती है। समिति का चेयरमैन अध्यक्ष की (Speaker's) कुर्सी पर नहीं बैठता, बल्कि मेज पर लिपिक की (Clerk's) कुर्सी पर बैठता है।

(२) जब सदन अपने आपकी सम्पूर्ण सदन की समिति में परिवर्तित कर लेता है तो मेज में अध्यक्ष की सत्ता (Speaker's authority) की प्रतीक गदा (Mace) हटा दी जाती है और कुछ समय के लिए मेज के नीचे रख दी जाती है।

(३) सम्पूर्ण सदन की समिति की कार्यविधि (Procedure) सदन की कार्य-विधि के मुकाबले कम औपचारिक (Less formal) होती है सम्पूर्ण सदन की समिति में प्रस्ताव के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती। सदस्यों को भी, जितनी बार वे चाहें, उतनी ही बार बोलने की अनुमति होती है।

“पूर्ति समिति” (Committee of Supply)

पूर्ति समिति उन धनराशियों के अनुदानों (Grants) पर विचार करके सरकारी व्यय (Public Expenditure) का नियन्त्रण करती है जिनकी किंमत सेना, नौ सेना, वायु सेना तथा सिविल सेवकों (राजस्व विभागों सहित) के लिए सालाना वर्ष में आवश्यकता होती है। यह इन अनुदानों पर उस व्यय के आधार पर विचार करती है जोकि स्थायी आदेश स. १६ के अन्तर्गत सम्राट के मन्त्रियों द्वारा तैयार किये जाते हैं और प्रत्येक सत्र (Session) में पूर्ति के कार्य के लिए २६ दिन दिये जाते हैं। पूर्ति समिति द्वारा पास किये गए प्रस्ताव सदन को वापिस भेज दिये जाते हैं और ये प्रस्ताव विनियोजन अधिनियम (Appropriation act) के आधार पर तैयार किये जाते हैं। इस अधिनियम में विस्तार से इस बात की व्याख्या की जाती है कि वित्तीय वर्ष में विभिन्न कार्यों के लिए प्रत्येक विभाग द्वारा कितनी धनराशि व्यय की जा सकती है।

पूर्ति प्रस्तावों का स्वरूप (Form of Supply Resolution)

पूर्ति समिति के समक्ष प्रत्येक अनुदान की भाँति एक प्रस्ताव (Motion) द्वारा रखी जाती है जिसमें स्वीकृत की जाने वाली धनराशि तथा उस विशिष्ट सेवा का उल्लेख किया जाता है जिसके लिए कि उस धनराशि की भाग की जाती है। प्रस्ताव का रूप इस प्रकार होता है ‘कि एक धनराशि, जोकि पौंड क ० से अधिक न हो, उल्लिखित उद्देश्य की पूर्ति के हेतु उस व्यय भार की अदायगी के लिए जिसका भुगतान ३१ मार्च सन् १९—तक के वर्ष की अवधि में किया जायेगा, महामहिम के लिये स्वीकृत की जानी चाहिए।’^१

पूर्ति समिति की कार्यविधि (Procedure in the Committee of Supply)

समिति में, ऐसा कोई भी सखोषन नहीं रखा जा सकता है जोकि विचाराधीन अनुदान से सम्बन्धित नहीं है, और न कोई ऐसा प्रस्ताव स्वीकार किया जा सकता है जोकि विचाराधीन प्रस्ताव को स्थगित करने के सम्बन्ध में हो। ‘समिति अनुदान के पक्ष में मत दे सकती है या उसको अस्वीकृत कर सकती है अथवा उसकी धनराशि में कमी कर सकती है। ऐसा करने के लिए वह या तो सम्पूर्ण अनुदान में कमी कर सकती है अथवा व्यय की उन मदों में कमी कर सकती है जिनसे कि अनुदान की रचना की गई हो परन्तु समिति और बोर्ड कार्य नहीं करती।’ सर्वैधानिक सिद्धान्त

1 That a sum not exceeding £ ५,000 be granted to His Majesty to defray the charge which will come in course of payment during the year ending on the 31st Day of March, 19— for the object therein specified

द्वारा राष्ट्रीय व्यय का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व सम्राट् में निहित कर दिया गया है और यह सिद्धान्त लोकसभा को उस धनराशि में वृद्धि करने में रोकना है जिसकी कि राज्य की सेवा के लिए सम्राट् द्वारा माग की जाती है। यह सिद्धान्त पूर्ति समिति में भी दृढ़ता से लागू किया जाता है। ऐसे किसी भी संशोधन का प्रस्ताव नहीं किया जा सकता जिसमें कि अनुदान की धनराशि में अनुमानों में उल्लिखित धनराशि से अधिक की वृद्धि की बात बही गई हो। जब वर्ष भर की सेवा के लिए सभी मागों की स्वीकृति दे दी जाती है तो पूर्ति समिति की बैठकें बन्द कर दी जाती हैं।

“उपाय और साधन समिति”

(The Committee of Ways and Means)

पूर्ति समिति केवल विशिष्ट कार्यों के लिए विशिष्ट धनराशियों का विनियोजन करती है, परन्तु व्यय करने का यह प्राधिकार (Authority) संचित निधि (Consolidated Fund) से धन प्राप्त करने का वास्तविक प्राधिकार नहीं है। संचित निधि में से धन निकालने का यह प्राधिकार सम्पूर्ण सदन की एक अन्य समिति, जिस कि ‘उपाय और साधन समिति’ कहा जाता है, में पारित प्रस्तावों के द्वारा प्राप्त होता है। “उपाय और साधन समिति का कार्य सरकारी राजस्व के उस भाग पर विचार करना, जो कि चापू वित्तीय वर्ष की प्रवधि में सम्राट् की सेवा के लिए अपेक्षित व्यय की पूर्ति के लिए आवश्यक होता है, और उन प्रस्तावों का अनुमोदन करना है जो कि संचित निधि में उन धनराशियों के निकालने का प्राधिकार देते हैं जो पूर्ति समिति द्वारा स्वीकृत अनुदानों की पूर्ति के लिए आवश्यक होती है।” इस प्रकार यह समिति दो कार्य सम्पन्न करती है (१) संचित निधि से धन प्राप्त करने का अधिकार देना, और (२) करो द्वारा अथवा ऋण द्वारा धन उगाहने के प्रस्तावों पर विचार करना। समिति ‘उपायों व साधनों की स्वीकृति देने वाले’ प्रस्तावों के द्वारा सदन (House) के सम्मुख अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। इस समिति के प्रस्तावों का रूप इस प्रकार होता है “कि ३१ मार्च सन १९” तक के वर्ष की प्रवधि की सेवाओं के हेतु महामहिम के लिए स्वीकृत अनुदान की पूर्ति के लिए ब्रिटेन के संचित कोष में से क पीण्ड धन राशि के निकालने की स्वीकृति दी जानी चाहिए। इसके पश्चात् सदन द्वारा विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) पारित किया जाता है जो कि व्यय के संचित निधि से धन निकालने का अधिकार प्रदान करता है।

व्यय की अनुमति प्राप्त होने के पश्चात् कराधान (Taxation) पर विचार किया जाता है। वर्ष भर की सेवाओं के लिए करो (Taxes) पर विचार करना ‘उपाय और साधन समिति’ का कर्तव्य है। उपाय और साधन समिति द्वारा स्वीकृत और तत्पश्चात् लोक सभा के समक्ष प्रेषित प्रस्ताव वे आधार होते हैं जिन पर कि वित्त विधेयक (Finance Bill) तैयार किया जाता है। यह विधेयक माने वाले

वित्तीय वर्ष में लगाये जाने वाले प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करो तथा उन दरो का निर्धारण करता है जिन पर कि उन कगो का सङ्ग्रह किया जाता है। इसमें राजस्व के नये अथवा अतिरिक्त स्रोतों का भी उल्लेख किया जाता है। कराधान (Taxation) अथवा राजस्व (Revenue) के सुझावों पर क्रमिक रूप में 'संग्रहण सदन की समिति' (अर्थात् उपाय व साधन समिति) में वाद-विवाद किया जाता है और फिर प्रस्तावों के रूप में स्वीकार करने के पश्चात् वे सदन को प्रेषित कर दिये जाते हैं तथा विधेयको (Bill) के रूप में पारित कर दिये जाते हैं।

विनियोजन विधेयक तथा वित्त विधेयक, जब लोक सभा (House of Commons) द्वारा पारित कर दिये जाते हैं तो फिर वे सार्ड सभा (House of Lords) में भेज दिये जाते हैं। तदनन्तर दोनों विधेयक सम्राट् (King) के पास भेजे जाते हैं जो कि उन पर हस्ताक्षर करते हैं और सब ये विधेयक राज्य के कानून (Laws) बन जाते हैं। सन् १६११ के समद अधिनियम (Parliament Act) के पश्चात्, सार्ड सभा का व्यवहारतः घन विधेयको पर कोई प्राधिकार नहीं रहा है। इस प्रकार, विनियोजन अधिनियम तथा वित्त अधिनियम लोक सभा तथा उसकी दो समितियों, अर्थात् पूर्ति समिति तथा उपाय व साधन समिति, की लम्बी क्रियाओं के फलस्वरूप ही बनते हैं। विनियोजन अधिनियम (Appropriation Act) संचित निधि से सभी स्वीकृत अनुदानों की अदायगी का प्राधिकार (Authority) प्रदान करता है और वित्त अधिनियम व्यय के लिए आवश्यक धन की व्यवस्था करता है। कराधान की प्राप्ति तथा सम्राट् के उत्तरदायित्व पर राजकोष द्वारा प्राप्त की गई धन्य सभी धनराशियाँ संचित निधि में ले जाई जाती हैं "जिसमें कि प्रत्येक प्रकार की सरकारी धन्य जमा की जाती है और जिसमें से प्रत्येक प्रकार की सरकारी सेवा के लिए धन दिया जाता है" और सरकारी खर्च की अदायगी के लिए आवश्यक धनराशियाँ इस निधि में से ही निकाली जाती हैं।

ब्रिटिश राजकोष (British Treasury)

ब्रिटिश संसद की धन प्राप्त करने तथा व्यय की स्वीकृति देने की शक्तियों पर हम विचार कर ही चुके हैं। परन्तु ब्रिटिश राजकोष के अध्ययन के बिना, जोकि ब्रिटेन में वित्तीय प्रशासन की सबसे अधिक महत्वपूर्ण संस्था है, ब्रिटिश वित्तीय प्रशासन का अध्ययन अधूरा ही है। "राजकोष का संक्षिप्त वर्णन इस प्रकार किया जा सकता है कि यह एक विभाग (Department) है जोकि, कार्यपालिका व नियन्त्रण तथा संसद की सत्ता के मधीन, देश के राज वित्त (Public finance) के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है "सार रूप में, यह एक स्थायी संस्था है जो कि देश तथा राष्ट्रीय दिवालियेपन (National bankruptcy) के बीच में खड़ी होती है"।^१ ब्रिटेन

मे राजकोष ने अन्य सभी विभागों पर अपनी प्रधानता स्थापित कर ली है। यह सरकार के अन्य सभी विभागों का नियन्त्रण करता है और उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करता है। ब्रिटेन में, प्रत्येक विभाग को घन व्यय करने के लिए राजकोष की अनुमति लेनी होती है। राजकोष की प्रधानता अथवा प्रभुत्व की स्थापना के लिए यह शक्ति पर्याप्त है।

अब हम राजकोष के प्रमुख वित्तीय कार्यों पर विचार करते हैं। ये कार्य निम्न प्रकार हैं —

राजकोष के कार्य (Functions of the Treasury)

(१) 'ससद के अधीन रहते हुए, यह करों के आरोपण (Imposition) एवं नियमन (Regulation) तथा राजस्व के संग्रह के लिए उत्तरदायी होता है।

(२) यह विभिन्न मात्राओं में तथा अनेक प्रकार से सरकारी व्यय का नियन्त्रण करता है, मुख्यतः ससद के अनुमानों की तैयारी अथवा उनके पर्यवेक्षण (Supervision) द्वारा।

(३) यह लोक सेवाओं की दिन प्रतिदिन की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए आवश्यक धन की व्यवस्था करता है। इस कार्य के लिए इसे उधार लेने की विस्तृत शक्तियां प्राप्त होनी हैं।

(४) यह लोक ऋण (Public debt), मुद्रा तथा बैंकिंग को प्रभावित करने वाली कार्यवाहियां करता है और उनका संचालन करता है।

(५) यह उस रीति या निर्धारण करता है जिसके अनुसार हि सरकारी लेख (Public accounts) रसे जायेंगे।"²

इस प्रकार, विभागों के व्यय तथा वित्तीय व्यवस्थाओं पर राजकोष का नियन्त्रण अत्यन्त व्यापक तथा विस्तृत होता है। इसके अतिरिक्त, चूंकि ब्रिटेन में राज्य के आर्थिक तथा समाज-विकास के कार्य निरन्तर बढ़ते जा रहे हैं, अतः देश के वित्तीय मामलों में राजकोष का भूत्व भी बढ़ता जा रहा है। राजकोष सिविल-सेवा पर भी विस्तृत नियन्त्रण रखता है। चूंकि राजकोष प्रस्थापना कार्यों (Establishment purposes) के लिए विभिन्न विभागों को धन देता है अतः स्वभावतः ही, यह सिविल सेवाओं के वेतन, पेन्शन, अवर्ती तथा सेवा की अन्य शर्तों में सम्बन्धित नियमों के निर्माण में एक महत्वपूर्ण योग प्रदान करता है।

राजकोष अन्य सभी विभागों पर घना वित्तीय नियन्त्रण रखता है और सभी सिविल-सेवाओं के कार्य की दशाओं तथा स्तरों का भी पर्यवेक्षण करता है। किसी भी मन्त्रालय (Ministry) के लिए व्यय की किसी भी योजना को मन्त्रिपरिषद् (Cabinet) से अनुमोदित करना उस समय तक बड़ा कठिन है जब तक कि राजकोष उसका

अनुमोदन न कर दे। यहाँ तक कि ससद द्वारा 'अनुमानों' अथवा 'प्रारंभिकानों' (Estimates) की स्वीकृति के पश्चात् भी, मन्त्रालय अपने विनियोजनों को अपनी इच्छा-नुसार व्यय नहीं कर सकते। वे केवल राजकोष से एक 'अभियाचन' (Requisition) के द्वारा ही, जिस पर कि महानियन्त्रक व लेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) के प्रति-हस्ताक्षर हो, संचित निधि (Consolidated Fund) से धन निकाल सकते हैं।

किसी भी मन्त्रालय में अधिकारियों की संख्या अथवा उनके वेतनों में की जाने वाली किसी भी वृद्धि के लिये उस स्थिति में भी जब कि मन्त्रालय के पास उक्त कार्य के लिए पर्याप्त धन हो, राजकोष की अनुमति लेनी पड़ती है। कर्मचारी-वर्ग तथा उसके वेतन के स्वाभाविक सम्बन्ध ने सिविल-सेवा के विषय में राजकोष को एक आदेशात्मक स्थिति प्रदान की है। राजकोष के स्थायी सचिव की "सिविल-सेवा के प्रधान" (Head of the Civil Service) की सत्ता दी जाती है और ऐसे सभी महत्वपूर्ण प्रश्नों के बारे में, जैसे कि वेतनक्रमों (किन्तु राजकोष तथा स्टाफ के बीच विवाद की स्थिति में पत्रनिर्णय के अधीन), पुनर्गठन योजनाओं तथा भविष्यस्कता भत्तों (Superannuation allowances) के बारे में, सत्ता प्राप्त होती है।

राजकोष का संगठन : अर्थ महामात्य

(Organization of Treasury : Chancellor of the Exchequer)

प्रधान मन्त्री (Prime Minister) वयपि राजकोष का प्रथम लाई होता है, परन्तु राजकोष के वास्तविक प्रशासन से उसका थोड़ा ही सम्बन्ध होता है। अर्थ-महामात्य (Chancellor of the Exchequer) राजकोष का प्रभावशाली मन्त्रीय प्रमुख होता है। वह राजकोष की सत्ता की नींव का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण पत्थर होता है। वह ब्रिटेन का वित्त मन्त्री (Finance Minister) होता है और जहाँ तक उसके कार्यों का सम्बन्ध है "वह निम्न बातों के सम्बन्ध में ससद के प्रति उत्तरदायी होता है। सरकारी आय का उचित संग्रह, वे साधन जिनके द्वारा यह आय प्राप्त की जायेगी, वे ऋण जिनके द्वारा इसकी न्यूनतापूर्ति की जायेगी, लगाये जाने वाले कर (Taxes), करो के सम्बन्ध में की जाने वाली माफिया और छूटें, सरकारी बाकियों (Public balances) की अभिरक्षा, सरकारी व्यय की मोटी रूप रेखाएँ और व्यय तथा आय के बीच सन्तुलन बनाये रखना। वह सरकार की उन सब कार्यवाहियों के लिए भी उत्तरदायी होता है जोकि मुद्रा (Currency) व बैंकिंग, स्थानीय ऋण तथा सामान्यतः वित्तीय मामलों को प्रभावित करें।" प्रधान-मन्त्री के पश्चात् अर्थ महामात्य ही मन्त्रिपरिषद् का सबसे महत्वपूर्ण मन्त्री होता है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि वित्त से सम्बन्धित नीति का निर्धारण पूरी मन्त्रिपरिषद् द्वारा ही किया जाता है परन्तु सभी वित्तीय मामलों के सम्बन्ध में उसकी आवाज सबसे अधिक महत्वपूर्ण होती है। उसे चूंकि राष्ट्रीय बजट (National Budget) के आय तथा

व्यय के पक्ष को मनुष्यनित रखना होता है, घन यह ऐसी किसी भी योजना अथवा प्रायोजन को अस्वीकार कर सकता है जिसमें नये गनों की माँग की गई हो। जब विभिन्न विभागों द्वारा प्रनियोगितापूर्ण माँगें उनके सम्मुख प्रस्तुत की जाती हैं, तो वह उन प्रनियोगिता पूर्ण माँगों के सापेक्षिक महत्त्व का अंकन करता है और मामलों का निपटारा करता है। जैसा कि हैल्डेन समिति (Haldane Committee) ने टीका ही कहा कि 'यदि उम (अर्थ मन्त्रालय को) जलाशय (Reservoir) के भरने तथा उसमें एक निश्चित गहराई तक पानी बनाये रखने के निय उत्तरदायी बनाना है, तो वह इस स्थिति में जानी चाहिये कि उम जलाशय में बाहर जाने वाल पानी का वह नियमन कर सके।' यद्यपि मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) वित्तीय नीति का निर्धारण करती है परन्तु इसमें किसी भी प्रकार वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में अर्थ महामाय की महत्ता तथा सत्ता कम नहीं होती।

जहाँ तक राजकोष व संगठन का प्रश्न है वह तीन अनुभागों (Sections) में बड़ा हुआ है, पूर्ति (Supply) स्थापना (Establishment) or (Personnel), और वित्त अनुभाग (Finance section)। यह अनुभाग इसके तीनों कार्यों के ही समदर्शी हैं, अर्थात् व्यय करने वाले अर्थ विभागों की क्रियाओं की देखभाल करना, निवृत्त-सेवकों की नियुक्तियाँ तथा बचत का पर्यवेक्षण, और वित्तीय नीति का विस्तृत विवरण तैयार करना। राजकोष की पूर्ति शाखा व्यय की जाच करती है। यह शाखा अनेक उप-अनुभागों (Sub-section) में बटी होती है। प्रत्येक उप-अनुभाग मन्त्रालयों के एक वर्ग के अधीन होता है जिसकी वित्तीय क्रियाओं का वह पर्यवेक्षण करता है। वे अनुमानों अथवा प्रावधानों के तैयार करने में तथा राजस्व के ढाँचे का निर्माण करने में दो अनेक विभागों की भी सहायता करते हैं।

स्थापना शाखा भी अनेक उप-अनुभागों में बटी होती है और ये उप-अनुभाग निवृत्त-सेवकों की नियुक्ति, पदोन्नति तथा वारिधिमिक के सम्बन्ध में मन्त्रालयों के बंसे ही वर्गों के नियममानान्तर सेवाएँ संपन्न करते हैं।

वित्तीय अनुभाग तीन शाखाओं में विभाजित होता है। एक के निदेशन में ही देशीय मामलों में सम्मिलित वित्तीय विभाग होते हैं, जैसे कि अन्तर्देशीय राजस्व (Inland Revenue) तथा सीमा शुल्क व आचकारी विभाग (Department of Customs and Excise), दूसरी शाखा अधिराज्यों (Dominions), औप-निवेशिक कार्यालयों (Colonial offices) तथा राजनयिक सेवाएँ (Diplomatic services) का नियन्त्रण करती है; तीसरी शाखा 'वित्तीय अनुसंधान' के अनुभाग के नाम से प्रसिद्ध है। इस अनुभाग में वित्तीय नीति का विस्तृत विवरण तैयार किया जाता है, वज्र सम्बन्धी गणनाएँ की जाती हैं और इस सम्बन्धी लक्षा (Public Accounts) के वार्षिक सस्वरण तैयार किये जाते हैं। केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय (Central statistical office) द्वारा की जाने वाली अर्थ-व्यवस्था (Economy) की सम्पूर्ण

।य तथा व्यय की वार्षिक गणनाओं को 'बजट श्वेत पत्र' (Budget White Paper) के नाम से पुकारा जाता है ।

राजकोष द्वारा प्रदान किये जाने वाले धोग की आलोचना (Criticism of the Role of the Treasury)

चूंकि राजकोष सरकार के प्रत्येक विभाग पर अपना नियन्त्रण रखता है अतः वे सभी विभाग इसको मित्रतापूर्ण दृष्टि से नहीं देखते जिनके व्यय की योजनाओं को यह अस्वीकृत कर सकता है अथवा उनमें कटौती कर सकता है । इसके प्रतिरक्त, राजकोष मितव्ययी दृष्टिकोण से भी कार्य करता है जैसा कि राजकोष के एक स्थायी सचिव की इस प्रसिद्ध टिप्पणी से प्रकट है कि "ब्रिटिश कर-दाता की असुरक्षित दशा को दृष्टिगत रखते हुए वह सो नहीं सकता ।" चूंकि राजकोष देश की वित्तीय व्यवस्थाओं का अभिरक्षक (Custodian) होता है अतः वह इस बात को देखने का पूर्ण प्रयत्न करता है कि धन समुचित रीति से व्यय किया जा रहा है या नहीं, और इसी कारण "आय इस पर यह आरोप लगाया जाता है कि यह संकुचित दृष्टिकोण वाला, परम्परावादी तरीके अपनाने वाला और स्वयं को परिवर्तित दशाओं के अनुकूल बनाने के प्रति अनिच्छा रखने वाला है ।" इस आलोचना के समर्थन में जो महत्वपूर्ण उदाहरण प्रस्तुत किया जाता है वह यह कि द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् ब्रिटेन की वित्तीय पत्रिकाओं ने यह आरोप लगाया कि स्थिति की मांग यह है कि मुद्रा स्फीति (Inflation) को रोकने के लिए अवस्फीति सम्बन्धी (Deflationary) उपाय अपनाये जान चाहिये, जबकि इसके विपरीत, राजकोष व्याज की अत्यन्त नीची दरें कायम रख रहा था । इसका परिणाम यह हुआ कि सरकार की वित्तीय (Financial) तथा आर्थिक (Economic) नीतियों के बीच निकट सम्पर्क नहीं रहा । नवम्बर सन् १९४७ में सर स्टैकोर्ड क्रिप्स राजकोष के महाप्रान्त (Chancellor) नियुक्त हुये और उन्होंने सरकार के आर्थिक कार्यक्रमों तथा सभी सम्बन्धित मन्त्रानयों के बीच समुचित समन्वय कायम करके इस समस्या के समाधान का प्रयत्न किया ।

प्लौडेन रिपोर्ट (Plowden Report)

ब्रिटिश ट्रेजरी (British Treasury)—जुलाई १९५८ में अनुमानों (Estimates) की प्रवर समिति (Select Committee) ने "व्यय पर ट्रेजरी नियन्त्रण" नामक एक रिपोर्ट प्रकाशित की । इस रिपोर्ट में समिति ने कहा "वास्तव में ट्रेजरी नियन्त्रण की किसी "व्यवस्था" (System) का बल्लेख करना भाषा का अपमान करना है, यदि "व्यवस्था" शब्द का अर्थ यह लिया जाए कि कुछ ऐसी कार्य विधियाँ तथा परम्पराएँ हैं जो किसी न किसी समय पर विचारशीलता के साथ नियोजित तथा स्थापित की गई थी जिसे "ट्रेजरी नियन्त्रण" कहा जाता है उसे

प्रशासनिक व्यवहार का ऐसा ढांचा बहना अधिक उपयुक्त होगा जो शास्त्रियों में एक वृक्ष की भाँति विकसित हुआ है, नियोजित की अपेक्षा प्राकृतिक, सैद्धान्तिक की अपेक्षा व्यवहारवद्ध।¹

अनुमानों की प्रथम समिति के इन शब्दों से प्रेरित होकर ३० जुलाई १९५६ को लार्ड प्लोडेन की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की गई। इस समिति ने दो वर्ष बाद सन् १९६१ में “सार्वजनिक व्यय के नियन्त्रण” पर एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया।

इस समिति के सम्मुख “केन्द्रीय समस्या” यह थी कि बढ़ते हुए सार्वजनिक व्यय पर श्रेष्ठतम नियन्त्रण किस प्रकार स्थापित किया जाए तथा इसे सरकारी इच्छानुसार वांछनीय सीमाओं में कैसे बांधा जाए। समिति इस निर्णय पर पहुँची कि सार्वजनिक व्यय में दूरदर्शिता तथा भविष्य की आवश्यकताओं को दृष्टिगत रखकर नियोजन आवश्यक है। समिति ने कहा कि “ऐसे निर्णय जिनमें भारी भावी व्यय निहित हो सदा सम्पूर्ण सार्वजनिक व्यय के कई वर्षों के भविष्य को तथा भारी वित्तीय स्रोतों को दृष्टिगत रखकर लिए जाने चाहिये।”² ट्रेजरी के नियन्त्रण को प्रभावशाली बनाने के लिए समिति इस निष्कर्ष पर पहुँची कि “वित्तीय मामलों पर मन्त्रियों द्वारा साप्ताहिक निर्णय लेने तथा उत्तरदायित्व सम्भालने के लिए और अधिक प्रभावशाली यन्त्र की आवश्यकता है।”³ प्रभावशाली नियन्त्रण के लिए समिति ने यह भी सुझाव दिया कि “व्यय सम्बन्धी भावी समस्याओं के मापन तथा निराकरण के लिए साधनों में सुधार होना चाहिए, विशेषकर अनुमानों के स्वरूप का भारी सरलीकरण तथा मात्रात्मक साधनों का अधिक व्यापक प्रयोग।”⁴

ब्रिटिश ट्रेजरी को मुख्यतः दो महत्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं व्यय पर नियन्त्रण तथा राष्ट्रीय आर्थिक नीतियों का निर्धारण। आधुनिक ट्रेजरी का एक प्रमुख दायित्व सम्पूर्ण राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का प्रवर्धन करना है। साथ ही उसको वित्त के संरक्षक का परम्परागत दायित्व भी सम्भालना पड़ता है। अतः ट्रेजरी को व्यापक दृष्टि से राष्ट्र की सम्पूर्ण आर्थिक नीति के सामान्य उद्देश्यों का निर्धारण करना पड़ता है तथा विभिन्न विभागों की नीतियों में समान उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु समापोजन स्थापित करना पड़ता है। इसलिए ट्रेजरी में यह योग्यता होनी चाहिए कि वह :

(अ) प्रत्येक विभाग की गति-विधियों तथा आवश्यकताओं को राष्ट्रीय आर्थिक नीति के सामान्य उद्देश्यों, भावी आर्थिक स्रोतों की स्थिति एवं उनके प्रयोग के लिए प्रस्तुत की जाने वाली माँगों से सम्बन्धित करे ; तथा

1 Quoted by D N Chester The Plowden Report I Nature and Significance, Public Administration (London) Spring 1963, Vol 41, p 3.

2 The Plowden Report (Para 7)

3 Ibid Para 12 D

4 Ibid Para 12 C

(ब) विभागों को एक संयुक्त उद्यम के हिस्सेदार समझकर राष्ट्रीय आर्थिक तथा वित्तीय नीति के सब पहलुओं पर परामर्श दे तथा उन्हें अपने दायित्वों को कार्य-कुशलता एवं मितव्ययता से निभाने में सहायता दे।¹

ट्रेजरी राष्ट्रीय आर्थिक नीति के निर्धारण तथा वित्त पर नियन्त्रण के दोनों कार्यों को तभी सम्पन्न कर सकती है जब वह सिविल सेवा का प्रभावशाली प्रबन्ध करने तथा सरकार के अन्य विभागों के साथ प्रभावशाली सम्पर्क स्थापित करने में सफल हो। प्लोडेन रिपोर्ट अन्य विभागों तथा ट्रेजरी के सामान्य कार्यों के साथ सिविल-सेवा के सदस्यों सम्बन्धी प्रबन्ध कार्यों का भी विवेचन करती है।

ट्रेजरी तथा अन्य विभागों के कार्यों पर प्लोडेन रिपोर्ट में निम्नलिखित बातें बही गई हैं —

“३५ प्रत्येक विभाग का प्राथमिक दायित्व सरकार द्वारा निर्दिष्ट की गई सीमाओं की परिधि में अपनी नीति को संचालित करना है। विभाग अपने कार्य की कुशलता से करने के लिए स्वयं ही उत्तरदायी है। यह महत्वपूर्ण है कि विभाग अपने दायित्वों को ठीक-ठीक समझें, स्वीकार करें तथा वे दायित्व विभागों और ट्रेजरी के पारस्परिक सम्बन्धों में प्रतिबिम्बित हों।

“३६ ट्रेजरी वह विभाग है जिसका केन्द्रीय दायित्व राष्ट्रीय आर्थिक तथा वित्तीय नीति संचालित करना है, वह वित्त की संरक्षक है तथा सिविल-सेवा एवं प्रशासनिक यन्त्र की स्वामिनी है। इसका उत्तरदायित्व निम्न विषयों पर है —

(अ) सरकारी सेवा को कार्य-कुशलता बनाये रखना तथा यह देखना कि सभी विभागों में, विशेष कर उच्च स्तरों पर, सम्पूर्ण सेवा के सर्वोत्तम अधिकारी हों, तथा

(ब) सम्पूर्ण सरकारी सेवा में प्रबन्ध सेवाओं (Management Services) का विकास करना, नवीन प्रबन्ध विधियों को प्रारम्भ करने में पहल करना तथा विभागों की प्रबन्ध विधियों पर दृष्टि रखना।”²

सिविल-सेवा के सदस्यों सम्बन्धी ट्रेजरी के प्रबन्ध कार्य विभिन्न प्रकार के हैं। प्रथम तो ट्रेजरी भर्ती सम्बन्धी पहलुओं में सिविल-सेवा आयोग से सम्बद्ध है। दूसरे, ट्रेजरी का ही काम सिविल-सेवा के वेतन-व्यय तथा अन्य दशाये तय करना है। तीसरे, ट्रेजरी की ही उचित स्टाफ सम्बन्ध, जिसे ‘व्हाइटलेज्म’ (Whitleyism) कहते हैं, बनाये रखने की भी जिम्मेदारी है। चौथे, इसका सम्बन्ध लोक-सेवा के कर्मचारियों के अनुशासन पदोन्नति, पदावनति, सेवा-निवृत्ति इत्यादि से भी है। पाँचवे, ट्रेजरी का प्रशिक्षण सम्भाग (Treasury Training Division) लोक-सेवा के सभी भागों

1 Refer to R. W. D. Clark The Plowden Report II The Formulation of Economic Policy, Public Administration, (London) Spring 1963, volume 41, pp 20-21.

2 Refer to W. W. Morton The Plowden Report III The Management Functions of the Treasury. Public Administration, London, Spring 1963 Vol 41, p. 27.

के वरिष्ठ अधिकारियों के लिए विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा सम्मेलन संचालित करती है और ये कार्यक्रम तथा सम्मेलन अत्यन्त लाभप्रद सिद्ध हुए हैं।

इस प्रकार प्लौडेन रिपोर्टें ब्रिटिश ट्रेजरी के कार्यों तथा उसकी समस्याओं पर काफी प्रकाश डालती है। रिपोर्ट में ट्रेजरी के तीन प्रमुख कार्यों पर ठीक बत दिया गया है तथा उनमें सुधार के लिए सुझाव भी दिये गये हैं। ट्रेजरी के तीन प्रमुख दायित्व हैं :

(घ) सम्पूर्ण राष्ट्रीय धन-व्यवस्था का प्रबन्ध, (व) वित्त का सारक्षण, तथा (म) सिविल-सेवा का कार्य-कुशल प्रबन्ध। ट्रेजरी को इन तीनों कार्यों को एकसा महत्व प्रदान करना पड़ता है।¹

लेखा-परीक्षण (Audit)

वित्तीय प्रशासन का अन्तिम अभिकरण लेखा-परीक्षण है। ससद विशिष्ट कार्य के लिए धन की स्वीकृति देती है। अतः यह इस विषय में आवश्यक होना चाहती है कि विभागों द्वारा धन उगी विशिष्ट कार्य के लिए व्यय किया जा रहा है या नहीं जिसके लिये कि उसने उसकी अनुमति दी थी। इस कार्य की व्यवस्था के लिए एक उच्च स्थायी अधिकारी का व्यवधान (Interposition) किया जाता है जिसके पद का पूर्ण नाम "महामहिम के राजकोष की प्राप्ति और निर्गम का महानियन्त्रक तथा लोक लेखों का महानेखा-परीक्षक" (Comptroller General of the receipt and issue of His Majesty's Exchequer And Auditor-General of Public Accounts) है। इस अधिकारी की आज्ञा के बिना सचित्त निधि भयवा कोषागार से धन नहीं निकाला जा सकता, यह अधिकारी जब इस बात से पूर्णतः सन्तुष्ट हो जाता है कि यह भाग उस सेवा के लिए ही है जिसके लिए कि ससद द्वारा स्वीकृति दी जा चुकी है, तब राजकोष से अभियाचन (Requisition) प्राप्त होने पर, उनको कोषागार खाते तथा बैंक ऑफ इंग्लैंड से भयवा बैंक ऑफ़े आयरलैंड से उधार दे देता है। धन के व्यय होने के पश्चात्, वह नियन्त्रक तथा महानेखा-परीक्षक के कार्यों का दूसरा भाग, अर्थात् लेखा-परीक्षक के रूप में अपने कार्य, सम्पन्न करता है। कोषागार तथा लेखा परीक्षण विभाग अधिनियम, १८६६, (The Exchequer and Audit Departments Act, 1866) में यह व्यवस्था है कि सरकारी धन से सम्बन्धित प्रत्येक व्यक्ति उक्त धन के उपयोग के लिये नियन्त्रक व महानेखा-

1 Public Administration (Journal of the Royal Institute of Public Administration, London), Spring 1963, Volume 41, devotes its study to the Plowden Committee Report. There are four lectures on Plowden Committee Report: (1) The Plowden Report—Introduction Lord Plowden pp 1-2, (2) The Plowden Report I Nature and Significance D N Chester, pp 3-15, (3) The Formulation of Economic Policy II R W B Clarke pp 17-24, (4) The Management Functions of the Treasury III W W Morton pp 25-35, (5) Management Services in Industry IV J E Wall pp 37-50.

परीक्षक के समक्ष उपस्थित करेगा। लेखों (Accounts) जी जाँच पड़ताल करने के पश्चात्, वह व्यय की अनियमितताओं के सम्बन्ध में सदन को अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करता है। फिर, लोक सभा अपनी सार्वजनिक लेखा समिति से इन विवरणों तथा प्रतिवेदनों की जाँच तथा सूझ निरीक्षण करानी है। यह समिति अपने निर्णय सदन (House) के सामने रखती है। इस प्रकार वित्तीय प्रशासन का चक्र पूरा हो जाता है।

निष्कर्ष (Conclusion):

ब्रिटेन के वित्तीय प्रशासन में राजकोष (Treasury), मन्त्रि परिषद (Cabinet) तथा सदन (Parliament) महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। “वित्तीय प्रशासन में इन तीनों का सहयोग अत्यन्त आवश्यक है, संप्रथम तो यह देखने के लिए कि योजना जिस रूप में सदन के समक्ष प्रस्तुत की गई है वह संतोषजनक है या नहीं,..... दूसरे, इसलिए कि योजना जिस रूप में लोक सभा से बाहर जाती है क्या वह रूप वास्तव में सदन की इच्छाओं को व्यक्त करता है, और तीसरे, इसलिए कि योजना सदन के निर्णयों के अनुसार कार्यान्वित की जा रही है या नहीं।”¹

परन्तु इस बात की काफी आलोचना की जाती है कि ब्रिटिश सदन देश के वित्तीय व्यवस्थाओं पर से अपना प्रभुत्व खोती जा रही है। बजट जिस रूप में मन्त्रि परिषद द्वारा सदन में प्रस्तुत किया जाता है, बिना किसी परिवर्तन के वैसे का वैसे ही सदन द्वारा अनुमोदित कर दिया जाता है। यदि सदन किसी भी माँग की धन-राशि में १०० पौंड भी कम करना चाहती है तो इसे ‘विश्वास’ (Confidence) का प्रदान बना लिया जाता है और सदन में मन्त्रि-परिषद का बहुमत होने के कारण ऐसी कटौती करना सम्भव नहीं हो पाता। अतः पूर्ति के दिनों (Supply days) का उपयोग विरोधी पक्ष द्वारा सरकार के विरुद्ध अपनी शिकायतों को व्यक्त करने में किया जाता है। सदन व्यय की किसी भी मद (Item) को न बढ़ा सकती है यथवा न घटा ही सकती है। कटौती प्रस्ताव (Cut motions) यदि रखे भी जाते हैं तो सदा ही वे मतों से पराजित कर दिये जाते हैं। Sir Erskine May का कहना है कि यहाँ उक्त प्रक्रिया (Process) का (जोकि काफी लम्बी अवधि से प्रचलित है) वर्णित करना अनावश्यक होगा जिससे कि पूर्ति समिति में मत-विभाजन के विचार का साहित्यिक अर्थ के बजाए नाशपूर्ण अर्थ (Symbolic meaning) ही रह गया है। अन्य शब्दों में, इस सदस्य पर भागों के वित्तीय पहलुओं पर विचार नहीं किया जाता बल्कि केवल सरकार की प्रशासकीय नीति की आलोचना की जाती है। इस प्रक्रिया की सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि किसी भी माँग में १०० पौंड की कटौती को भी सरकार अपनी बड़ी पराजय मानती है और त्याग पत्र देने तक को तैयार हो जाती है। अतः पूर्ण सम्पूर्ण सदन अनुमानों की धनराशियों का निर्धारण करने में

(३) चालू वित्तीय वर्ष की अवधि के लिए सरकार की प्राप्तियों तथा खर्चों के अनुमान।

(४) विगत वित्तीय वर्ष की अवधि की सरकार की प्राप्तियों तथा खर्चों की एक सूची।

(५) ऐसे विवरण-पत्र (Statements), इनमें विगत वित्तीय वर्ष के अन्त की राजकोष की दशा तथा चालू वर्ष और आगामी वर्ष के लिए उस दशा से सम्बन्धित अनुमान दिखाये गये हों।

(६) संयुक्त राज्य अमेरिका की ऋणायुक्तता (Indebtedness) से सम्बन्धित तथ्य (Facts)।

(७) ऐसे अन्य वित्तीय विवरण-पत्र, जिसके विषय में कि वह यह आवश्यक समझे कि उनसे सरकार की वित्तीय स्थिति का पूर्ण ज्ञान प्राप्त होगा।

बजट-विभाग या ब्यूरो (Bureau of the Budget)

राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह सरकार की आय तथा व्यय का एक पूर्ण अनुमान तैयार करे और उसे अनुमोदन के लिये कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करे। इन अनुमानों को तैयार करने में बजट विभाग अथवा बजट-ब्यूरो (Bureau of the Budget) राष्ट्रपति की सहायता करता है। इस ब्यूरो का निर्माण सन् १९२१ के 'बजट व लेखा-कानून अधिनियम' द्वारा किया गया था। प्रारम्भ में इस ब्यूरो की स्थापना राजकोष विभाग (Treasury Department) में की गई थी परन्तु वास्तव में यह केवल राष्ट्रपति के प्रति ही उत्तरदायी था। सन् १९३६ की पुनर्गठन योजना के अन्तर्गत, यह ब्यूरो राष्ट्रपति के निष्पादक कार्यालय में स्थानान्तरित कर दिया गया। ब्यूरो के मुख्य अधिकारी में हैं निर्देशक (Director), छह सहायक निर्देशक और मामान्य परिषद् (General Council)। ८ सितम्बर सन् १९३६ के निष्पादक आदेश (Executive order) ८२४८ के अन्तर्गत, ब्यूरो के कार्य निम्न प्रकार हैं :—

(१) सरकार के राजकोषीय (Fiscal) व वित्तीय कार्यक्रम में राष्ट्रपति की सहायता करना।

(२) बजट के प्रशस्ति का पर्यवेक्षण व निगन्त्रण करना।

(३) प्रशासकीय प्रवृत्ति की योजनाओं के विकास के सम्बन्ध में अनुसन्धान (Research) करना और दिकसित प्रशासकीय संगठन एवं कार्य-प्रणाली के विषय में सरकार के निष्पादक विभागों व अभिकरणों को परामर्श देना।

(४) सरकारी सेवा का संचालन अधिक कुशलता तथा मितव्ययता के साथ चले में राष्ट्रपति की सहायता करना।

(५) प्रस्तावित विधान पर विभागीय परामर्शों को स्पष्ट करके तथा उनमें सम्मेलन करके राष्ट्रपति की सहायता करना।

(६) प्रस्तावित निष्पादक आदेशों तथा घोषणाओं पर विचार तथा स्पष्टीकरण में, और जहाँ आवश्यक हो, उनकी तैयारी में सहायता करना ।

(७) सांख्यिकीय सेवाओं (Statistical services)...के सुधार, विकास तथा समन्वय की योजना बनाना और उनकी उन्नति करना ।

(८) प्रस्तावित कार्य, वास्तव में प्रारम्भ किये गये कार्य तथा पूर्ण किये गये कार्य (उस सापेक्षिक समय सहित जोकि सरकार के विभिन्न अभिकरणों में कार्य को पूरा करने में लगाया) के सम्बन्ध में सरकार के अभिकरणों द्वारा सम्पन्न की जाने वाली क्रियाओं की प्रगति से राष्ट्रपति को सूचित रखना, यह सब इसलिए कि विभिन्न अभिकरणों की कार्य की योजनाओं के बीच समन्वय स्थापित किया जा सके और इसलिए कि कांग्रेस द्वारा विनियोजित धन को अधिकतम सम्भव मितव्ययी तरीके से खर्च किया जा सके, जिसमें कि प्रयत्नों का प्रतिव्यापन (Overlapping) तथा दोहराव (Duplication) कम से कम हो । इस प्रकार व्यूरो केवल बजट के निर्माण में राष्ट्रपति की सहायता करने वाला अभिकरण ही नहीं है, बल्कि इसे इस बात का भी ध्यान रखना पड़ता है कि सरकार के अन्य को न्यूनतम रखा जा सके ।

बजट अनुमानों की तैयारी

(Preparation of Budget Estimates)

संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट के निर्माण का कार्य इसके लागू होने के लगभग एक वर्ष पूर्व प्रारम्भ हो जाता है । संयुक्त राज्य में वित्तीय वर्ष १ जुलाई से प्रारम्भ होता है और ३० जून का समाप्त होता है, अतः वीक्षकाल में बजट विभाग अपना बजट-व्यूरो विभिन्न व्यवहारक अभिकरणों से यह प्रार्थना करता है कि वे वर्ष भर के लिये आवश्यक विनियोजकों (Appropriation) के अपने अपने अनुमान प्रस्तुत करें । व्यूरो को लगभग सितम्बर के मध्य में ये विभागीय अनुमान प्राप्त हो जाते हैं । अनुमान प्रपत्रों (Estimate forms) में, जोकि विभागों को भरने होते हैं तीन प्रकार की सूचनाएँ माँगी जाती हैं — (१) वार्षिक सेवाओं के व्यय, (२) पूँतियों अथवा सामग्रियों (Supply) में व्यय, और (३) पूँजीगत व्यय (Capital expenditures) । पहली सूचना में ऊपर से नीचे तक नियुक्त कर्मचारियों के वेतन व मजदूरियाँ सम्मिलित होती हैं । दूसरी में, कार्यालय की वह सामग्री तथा अन्य सारा सज्जा सम्मिलित होती है जोकि विभाग के संचालन के लिये खरीदी जाती है । तीसरी सूचना में भवन (Buildings), भूमि की खरीद तथा स्थायी माज-सज्जा (Equipment) के व्यय सम्मिलित होते हैं ।

विभिन्न विभागों द्वारा इस प्रकार एकत्रित किये गये अनुमानों की सूचनाओं का, व्यूरो के बजट परीक्षकों द्वारा, आलोचनात्मक अध्ययन तथा सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है । व्यूरो द्वारा अनुमानों के अध्ययन का यह कार्य कई माह तक चलता रहता है । विभागीय अध्यक्षों, निर्देशक (Director) तथा राष्ट्रपति के बीच अध्ययन, सुनवाई तथा विचार विमर्श के काम में कई माह लग जाते हैं । विभागों,

ब्यूरो तथा राष्ट्रपति द्वारा अनुमानों का पूर्ण पर्यालोचन (Discussion) होने के पश्चात्, राष्ट्रपति दिसम्बर के अन्त में अथवा जनवरी के प्रथम सप्ताह में उन्हें कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करता है।

इस प्रकार निम्नलिखित चरणों में बजट का निर्माण किया जाता है। सर्व-प्रथम, राष्ट्रपति अपनी वित्तीय नीति का निर्धारण करता है। दूसरे चरण में, बजट-ब्यूरो आम तथा व्यय के अनुमान तैयार करता है। तीसरे चरण में, विभिन्न व्यय-कारक विभाग अपने-अपने प्रारम्भिक अनुमान प्रस्तुत करते हैं। चौथे चरण में, इन प्रारम्भिक अनुमानों पर बजट-ब्यूरो द्वारा विचार किया जाता है। पांचवें में, व्यय-कारक सेवाएं अपने संशोधित अनुमान प्रस्तुत करती हैं। छठवें में, इन संशोधित अनुमानों पर बजट-ब्यूरो द्वारा पुनः विचार किया जाता है, और अन्तिम चरण में, बजट-प्रलेख तैयार किया जाता है और कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

कांग्रेस में बजट

(Budget in the Congress)

जब प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) को राष्ट्रपति से बजट प्राप्त हो जाता है तो यह विनियोजन समिति (Committee on Appropriations) के सुपुर्दे कर दिया जाता है, जोकि सरकार की अनेक क्रियाओं के विनियोजनों पर विचार करने के लिये स्वयं को उप-समितियों (Sub-committees) में बाँट लेती है। समितियाँ गवाही के लिए सम्बन्धित विभागों के अधिकारियों को बुला सकती हैं। समितियाँ अनुमानों में कोई भी परिवर्तन कर सकती हैं। विभिन्न उप-समितियाँ विनियोजन विधेयकों (Appropriation Bills) के रूप में सभा के समक्ष अपने-अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती हैं। प्रतिनिधि सभा इन विधेयकों पर वाद-विवाद करती है और अनुमानों में कोई भी परिवर्तन कर सकती है। जब प्रतिनिधि सभा इन अनुमानों (Estimates) को अनुमोदित कर देती है, तब वे सीनेट (Senate) को भेज दिये जाते हैं। सीनेट तथा इतनी विनियोजन समितियाँ इन अनुमानों में कोई भी परिवर्तन कर सकती हैं। बहुधा ऐसा होता है कि दोनों सदनों (Houses) द्वारा पारित किये गये विधेयकों के बीच समझौता करने के लिये एक 'सम्मेलन समिति' (Conference Committee) की आवश्यकता होती है। दोनों सदनों में पार होने के पश्चात् विनियोजन विधेयक राष्ट्रपति के पास भेज दिया जाता है जोकि, कभी-कभी को छोड़कर, उस पर हस्ताक्षर कर देता है।

"Pork Barrel" and "Logrolling"

संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस जब वित्तीय मामलों पर विचार करती है तो उसे बड़े बाहरी दवावों के अन्तर्गत कार्य करना पड़ता है जोकि "Pork Barrel" तथा "Logrolling" के नाम से प्रसिद्ध हैं। वस्तु-स्थिति यह थी कि सघीय राजकोष के धन को "सुगर के मांस का बड़ा पीप" (Barrel of pork) समझा जाता था और कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने-अपने चुनाव-क्षेत्र के लिए उम्मीद

अधिक से अधिक भाग प्राप्त करने का प्रयत्न करता था, ठीक उसी प्रकार जिस प्रकार कि दासता के दिनों में प्रत्येक परिवार का मुखिया उस समय मुघर के मास का प्रपना हिस्सा प्राप्त करने का प्रयत्न करता था जबकि मालिक के घर मास का वतन खोला जाता था। कांग्रेस के सदस्य, स्थानीय दबावों के कारण, स्थानीय कार्यों के लिये अधिकतम धन प्राप्त करने का प्रयत्न करते थे। चूंकि कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने जिने के लिए अधिकतम धन प्राप्त करना चाहता था भ्रत वे परस्पर सहयोग करते थे और एक दूसरे का समर्थन करते थे। इस पारस्परिक समर्थन को "लट्ठा लुटकाना" (Log rolling) कहा जाता था। Prok-barrel तथा Log-rolling के द्वारा सर्वोत्तम रीति से तैयार किये गये अनुमान भी छूट का सा माल बन जाते थे।¹

राजस्व के उपाय (Revenue Measures)

धन के लिये धन की अनुमति देने के पश्चात् कांग्रेस राजस्व के उपायों के सम्बन्ध में विधि (Law) का निर्माण करती है। कांग्रेस वर्ष भर के लिये ही राजस्व के उपायों से सम्बन्धित विधि का निर्माण नहीं करती, बल्कि लगभग प्रत्येक अधिवेशन में यह राजस्व विधियों में संशोधन भी करती है। प्रतिनिधि सभा में 'उपाय व साधन समिति' (Ways and Means Committee) और सीनेट में वित्त समिति (Finance Committee) पर सभी राजस्व विधेयकों (Revenue Bills) को तैयार करने का कार्यभार होता है। सदन समिति (House Committee) सभी क्षेत्रों से, जैसे कि राजकोष के सचिव, राष्ट्रपति, अध्यक्ष (Speaker) और प्रेस से, राजस्व के मामलों के सम्बन्ध में परामर्श तथा सुझाव प्राप्त करती है 'उपाय व साधन समिति' बैठका का आयोजन करती है, वाद विवाद करती है और राष्ट्रपति, अध्यक्ष अध्यक्ष या सीनेट की वित्त समिति से सुझाव प्राप्त करती है और तत्पश्चात् सदन के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करती है। सदन में विधेयक पर वाद विवाद किया जाता है, उसमें संशोधन किया जाता है और तब उस स्वीकृत किया जाता है। तत्पश्चात् विधेयक सीनेट को सौंप दिया जाता है, जहाँ पन्ने वह सीनेट की वित्त समिति में जाता है और फिर सीनेट में। दोनों सदनों में यदि कोई मतभेद होता है तो उस 'सम्मेलन' (Conference) द्वारा दूर कर लिया जाता है। दोनों सदनों में स्वीकृत होने के पश्चात्, राजस्व विधेयक राष्ट्रपति के पास भेज दिया जाता है जोकि बिना किसी हेर फेर के उस पर हस्ताक्षर कर देता है। इस प्रकार व्यय की अनुमति दवर और

1. 'If the odour of pork does not fill the halls of Congress to the extent it did forty years ago it must nevertheless be sadly recorded that pork still holds a place as a congressional diet. Even most of the economy minded Congressmen either partake there of or allow their colleagues to indulge.'

राजस्व की व्यवस्था करके, कांग्रेस आय तथा व्यय के अनुमानों के वार्षिक बजट को पास करने का अपना पहला कार्य पूर्ण कर लेती है।

बजट का प्रबन्ध

(Administering the Budget)

कांग्रेस द्वारा बजट पास कर देने के पश्चात् देखना यह होता है कि व्ययकारक अभिकरणों (Spending agencies) के हिस्से में जो धन आया है उसे वे कांग्रेस द्वारा निर्धारित उद्देश्यों के अनुसार ही व्यय करें। यह बजट के प्रबन्ध तथा कार्यान्वय के लिए, सन् १९२१ के 'बजट तथा लेखाकन अधिनियम' (Budget and Accounting Act) के द्वारा एक स्वतन्त्र संस्थान (Establishment) की स्थापना की गई जोकि 'सामान्य लेखाकन कार्यालय' (General Accounting Office) के नाम से प्रसिद्ध है। महानियन्त्रक (Comptroller General) इस कार्यालय का अध्यक्ष होता है जिसकी नियुक्ति राष्ट्रपति तथा सीनेट द्वारा पन्द्रह वर्ष के लिए की जाती है। यह कार्यालय कार्यपालिका के नियन्त्रण से बहुत कुछ मुक्त रहता है। सामान्य लेखाकन कार्यालय तथा बजट-ब्यूरो बजट का प्रबन्ध व प्रशासन करते हैं। कार्यपालिका द्वारा बजट-ब्यूरो को बजट के पर्यवेक्षण (Supervision), नियन्त्रण तथा कार्यान्वय का कार्य सौंपा जाता है। बजट के निर्देशक (Director) के माध्यम से, राष्ट्रपति सरकार के व्ययकारक अभिकरणों से यह माग करता है कि व्यय करने से पहले वे धनराशियों के मासिक विवरण पत्र (Monthly statements) प्रस्तुत करें, निर्देशक की स्वीकृति के पश्चात् ऐसी मासिक धनराशियों से अधिक व्यय नहीं किया जा सकता। इस प्रकार, कांग्रेस द्वारा विनियोजन (Appropriation) का धर्म व्यय का आदेश (Order) नहीं है, बल्कि कार्यपालिका के अनुमोदन (Approval) की स्थिति में, वह तो केवल व्यय करने की अनुमति (Permission) मात्र है। ब्यूरो का निर्देशक सरकार के अत्यधिक तथा निरर्थक खर्चों को रोकने के लिए अपने अधिकार का प्रयोग कर सकता है।

महानियन्त्रक विभागों तथा संस्थाओं के लिए हिसाब-किताब रखने की एक पद्धति निर्धारित करता है और संयुक्त राज्य के द्वारा अथवा उसके विच्छेद किये जाने वाले दावों (Claims) का निबटारा करता है। परन्तु उसके मुख्य कार्य लेखाकन (Accounting) तथा लेखा-परीक्षण (Auditing) के ही हैं। अपनी लेखाकन सत्ता (Accounting authority) के द्वारा यह प्रस्तावित खर्चों तथा धन की उपलब्धता के बारे में निर्णय करता है। अपनी लेखा-परीक्षण सत्ता (Auditing authority) के द्वारा यह सौंदर्य (Transactions) के हो चुकने के पश्चात् हिसाब-किताब की जांच व परीक्षण करता है जिससे कि व्यय में पाई जाने वाली किसी भी अवैधानिकता अथवा अनियमितता का पता लगाया जा सके। इस प्रकार प्रत्येक पग पर जांच व परीक्षण की व्यवस्था की जाती है जिससे कि धन के दुरुपयोग अथवा अपव्यय को रोका जा सके।

संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्त पर कांग्रेस की सत्ता वास्तविक है और प्रभावशाली है। कांग्रेस किसी भी कर में कटौती कर सकती है और किसी भी विशिष्ट खर्च में वृद्धि कर सकती है। कांग्रेस व्यय की किसी भी मद को बढ़ा या घटा सकती है। कांग्रेस में स्वीकृत होने से पश्चात् बजट निगम रूप में बाहर आता है उससे विषय में कार्यपालिका सदा ही निश्चित नहीं होती। संयुक्त राज्य अमेरिका में कांग्रेस को बजट सम्बन्धी प्रस्तावों में संशोधन करने की पूर्ण शक्ति प्राप्त है, एक ऐसी शक्ति जोकि ब्रिटेन में समद को प्राप्त नहीं है।

ब्रिटिश तथा अमरीकी पद्धतियों की तुलना (British and American Systems Compared)

समानतायें (Similarities)

(१) दोनों ही देशों में अनुमान (Estimates) कार्यपालिक (Executive) द्वारा तैयार किये जाते हैं।

(२) दोनों देशों में, बजट में वर्ष भर के व्यय के अनुमान दिये जाते हैं और उस व्यय के लिए जितनी आय की आवश्यकता होती है उससे पूर्वानुमानित आकड़े दिए जाते हैं।

(३) संयुक्त राज्य की कांग्रेस की विनियोजन समिति की बैठकें ब्रिटेन की पूर्ति समिति के बाद-विवाद के सृष्टि होती हैं।

(४) दोनों देशों में, विस्तृत राजस्व अनुमानों पर 'उपाय व साधन समिति' में बाद विवाद किया जाता है।

विभिन्नतायें (Differences) *

(१) आय तथा व्यय के अनुमानों की स्वीकृति की कार्य-पद्धति ब्रिटेन के मुकाबले संयुक्त राज्य अमेरिका में कम एकीकृत तथा कम केन्द्रित है। केवल एक विनियोजन विधेयक तथा एक वित्त विधेयक की बजाय, संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस में व्यय तथा कराधान (Taxation) का निर्धारण क्रमशः पृथक् पृथक् उपायों की एक शृंखला के रूप में किया जाता है। पृथक्-पृथक् विनियोजन विधेयकों के कारण, वर्ष भर के कार्यक्रम पर सम्पूर्ण रूप में विचार करने का कार्य कांग्रेस के लिए कम आसान बन जाता है।

(२) कांग्रेस में प्रत्येक सदस्य का इस बात की छूट होती है कि वह व्यय में वृद्धि तथा बचत में कमी करने का प्रस्ताव कर सके। ब्रिटेन की संसद में यह सम्भव नहीं है। इसी कारण यह आलोचना की जाती है कि ब्रिटिश समद की वित्तीय शक्तियाँ कम कर दी गई हैं। सन १९१७ में ब्रिटेन में राष्ट्रीय व्यय पर एक प्रवर समिति (Select committee) की नियुक्ति की गई थी जिसका कार्य वित्त पर

संसदीय नियन्त्रण के सम्पूर्ण प्रश्न पर विचार करना था। इस समिति द्वारा सन् १९१८ में प्रस्तुत किये गए प्रतिवेदन में यह कहा गया कि निस्सन्देह स्थिति यह थी कि वह पद्धति पूर्णतया असन्तोषजनक थी जिसके अन्तर्गत कि मन्त्रालय के बजट प्रस्तावों में परिवर्तन न किये जा सकने की व्यवस्था मन्त्रालय को अस्वीकार्य थी। प्रतिवेदन में समिति ने कहा कि —¹

“कुछ प्रवादों को छोड़कर, (जांच के प्रश्नों के) उत्तरों से यही एक राय प्रकट होती है कि व्यय पर संसदीय नियन्त्रण की वर्तमान पद्धति अपर्याप्त है। उस दृष्टि से हम सहमत हैं वर्तमान कार्यविधि (Procedure) से सदन (House) सन्तुष्ट नहीं है।”

“इसमें कोई सन्देह नहीं कि संसद के समक्ष अनुमानों का प्रस्तुतीकरण बड़ा लाभप्रद है। इससे अनुमानों की घनराशियों का प्रचार हो जाता है तथा उनके ध्येय के लिए उत्तरदायित्व का निर्धारण हो जाता है। मन्त्रियों तथा विभागों पर भी इसका परीक्ष प्रभाव पड़ता है क्योंकि यह सम्भावना सदा बनी रहती है कि अनुमानों की किसी भी मद की चुनौती दी जा सकती है। नीति तथा प्रशासन के पर्यालोचन के लिये पूर्ति समिति में किये जाने वाले वाद-विवाद अत्यावश्यक होते हैं। परन्तु जहाँ तक व्यय के प्रस्तावों के प्रत्यक्ष सक्रिय नियन्त्रण का सम्बन्ध है, यह कहना ठीक ही होगा कि यदि अनुमान संसद में प्रस्तुत न किये गये होते और पूर्ति समिति की स्थापना ही न हुई होती, तब भी कोई विशेष अन्तर नहीं पड़ता। वस्तु-स्थिति यह है कि अधिकतर अनुमान प्रतिवर्ष प्रत्येक सत्र (Session) के अन्त में विवादान्तक प्रस्ताव (Closure) के अन्तर्गत बिना जरा भी वाद-विवाद के औपचारिक रूप से (Formally) पास कर दिये जाते हैं। यद्यपि प्रत्येक अनुमान चाहे उस पर विवादान्तक प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया हो अथवा नहीं, संसदीय प्रक्रिया (Parliamentary process) में से ठीक वैसा का वैसा ही निकल जाता है जैसा कि वह था या, तथापि यह नहीं कहा जा सकता कि किसी भी वर्ष में अथवा किसी भी मद के अन्तर्गत ऐसा अवसर कभी आता ही नहीं कि जिसमें व्यय के प्रस्तावों पर लाभप्रद रीति से पुनर्विचार अथवा संशोधन किया जाता हो।”

“अनुमानों के प्रस्तुत किये जान से पूर्ण राजकोष द्वारा सामान्यतः उनका सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। परन्तु राजकोष (Treasury) स्वयं कार्यपालिका (Executive) का ही एक अंग होता है। जब कोई भी विभागीय मन्त्री ऐसे किसी भी प्रस्ताव के बारे में, जिसे कि वह प्रस्तुत करना चाहता है अथवा अपने अनुमानों में रखना चाहता है, अर्थ महामन्त्र (Chancellor of the Exchequer) की व्यक्तिगत सहमति प्राप्त कर लेता है, तो अनिवार्यतः ही राजकोष उस प्रस्ताव के बारे में मौन धारण कर लेता है। राजकोष का नियन्त्रण, एवं निश्चित सीमा तक बहुमूल्य प्रबन्ध है, परन्तु यह संसदीय नियन्त्रण का स्थानापन्न (Substitute) नहीं है।”

जहां तक अमेरिकन पद्धति का सम्बन्ध है, यह आरोप लगाया जाता है कि कांग्रेस को अत्यधिक शक्ति देने से कार्यपालिका शक्तिहीन हो गई है। इस बात का सर्वश्रेष्ठ ज्ञान कार्यपालिका को ही हो सकता है कि व्यय के लिए कितने धन की आवश्यकता है। व्यवस्थापिका को धन की स्वीकृति देनी चाहिए और तब कार्यपालिका को उसके लिए उत्तरदायी बना देना चाहिए। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में अध्वशासक पद्धति की सरकार (Presidential system of government) के कारण ऐसा होना सम्भव नहीं है। इस प्रकार विभिन्न देशों की वित्तीय प्रणालियाँ उनमें प्रचलित राजनैतिक पद्धतियों पर निर्भर होती हैं। ब्रिटेन की राजनैतिक पद्धति में मन्त्रिपरिषद् (Cabinet) नीति-निर्धारण अभिकरण है और व्यवस्थापिका (Legislature) उस नीति को कार्यान्वित करने के उपायों की व्यवस्था करती है तथा कार्यपालिका को किसी भी बृद्धि अथवा भूल के लिए, यदि कोई हो तो, उत्तरदायी बनानी है। संयुक्त राज्य अमेरिका में 'निर्धारण' कार्य कांग्रेस में निहित है धन उनकी वित्तीय व्यवस्थाओं के सम्बन्ध में भी कांग्रेस ही पूर्ण सत्ता का प्रयोग करती है।

भारतीय बजट अथवा आय-व्ययक (Indian Budget)

भारतीय बजट की तैयारी (Preparation of the Indian Budget)

बजट अनुमानों की तैयारी किसी भी देश के वित्तीय प्रशासन का प्रथम पग है। बजट अनुमानों की तैयारी का उत्तरदायित्व कार्यपालिका (Executive) के कंधों पर होता है। कार्यपालिका को विभिन्न विभागों की आवश्यकताओं का ज्ञान होता है अतः वही इस स्थिति में होती है कि आय तथा व्यय के अनुमानों को सर्वश्रेष्ठ रीति से तैयार कर सके। भारत में वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry), प्रशासकीय मन्त्रालय और अधीनस्थ कार्यालय, योजना आयोग (Planning Commission) तथा नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General), सभी बजट की तैयारी में लगे रहते हैं।

भारतीय वित्तीय वर्ष (Indian Financial Year) १ अप्रैल से प्रारम्भ होता है, अतः उससे पहले वर्ष के जुलाई अथवा अगस्त मास से ही अनुमानों (Estimates) की तैयारी का कार्य प्रारम्भ हो जाता है। बजट की तैयारी का कार्य स्थानीय कार्यालयों से प्रारम्भ होता है। जुलाई अथवा अगस्त में वित्त मन्त्रालय प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा विभागाध्यक्षों को उनके व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान तैयार करने के लिए प्रपत्र (फार्म) भेजता है। विभागों द्वारा ये निर्धारित प्रपत्र स्थानीय कार्यालयों को भेज दिये जाते हैं जोकि उन पर अनुमान तैयार करते हैं। प्रत्येक प्रपत्र (फार्म) में निम्नलिखित स्थाने होते हैं—

(१) गत वर्ष की वास्तविक आय तथा व्यय, (२) वर्तमान वर्ष के स्वीकृत अनुमान, (३) वर्तमान वर्ष के सञ्चोधित अनुमान, और आगामी वर्ष के लिए बजट अनुमान। अनुमानों में प्रस्तावित वृद्धि अथवा कमी के विस्तार के लिए भी प्रपत्र (फार्म) में एक स्थान (Column) होता है।

अनुमान प्रपत्र की प्रतिलिपि अप्राकृतिक सारिणी के अनुसार है—

प्रतिनिधि भारत के महालेखापाल (Accountant General) को प्रेषित कर दी जाती है। वह विभिन्न मदों (Items) की जाच करता है और यह देखता है कि अनुमानों में सभी स्वीकृत प्रभार (Charges) ही वर्तमान हैं और अस्वीकृत प्रभार उनमें सम्मिलित नहीं किये गए हैं। वह इन प्रशासकीय मन्त्रालयों के अनुमानों के बारे में अपनी टिप्पणियाँ वित्त-मन्त्रालय के समक्ष प्रस्तुत करता है।

वित्त-मन्त्रालय द्वारा अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण (Scrutiny of Estimates by the Finance Ministry) :

प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा तैयार किये गए वजट अनुमानों की जब महा-लेखापाल द्वारा जाच कर ली जाती है, तत्पश्चात् वित्त-मन्त्रालय द्वारा उनका सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा तैयार किये गए वजट अनुमानों को मोटे रूप में तीन भाग में बांटा जाता है —

(१) स्थायी प्रभार (Standing Charges), (२) प्रचलित योजनायें (Continuing schemes), और (३) नवीन योजनायें (New Schemes)।

(१) स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय—स्थायी व्यय में स्थायी संस्थानों (Permanent establishments) के वेतन भत्ते (Allowances) और व्यय तथा कार्यालय के प्रासंगिक व्यय (Office contingencies) सम्मिलित हैं। इस प्रकार के व्यय से सम्बन्धित विभागीय अनुमान प्रशासकीय मन्त्रालय द्वारा सूक्ष्म परीक्षण के लिए, सीधे वित्त मन्त्रालय के आर्थिक मामलों के विभाग (Department of Economic Affairs) के वजट सभाग (Budget Division) को भेजे जाते हैं।

(२) प्रचलित योजनायें अथवा कार्यक्रम—प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा तैयार की गई प्रचलित योजनाओं के अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण व्यय विभाग (Department of Expenditure) में किया जाता है। यह सूक्ष्म परीक्षण पहले से ही किये गये कार्य की प्रगति, उस बारे में की गई वचन-बद्धताओं (Commitments) तथा अन्तिम वर्ष के लिए कार्य के सम्पादन की योजनाओं एवं प्रवृत्तियों (Trends) के सम्बन्ध में किया जाता है। यह सूक्ष्म परीक्षण गत वर्ष के कार्य सम्पादन के सम्बन्ध में तथा सतत प्रवृत्ति (Continuous type) का होता है।

(३) नवीन योजनायें अथवा कार्यक्रम—वित्त-मन्त्रालय द्वारा अनुमानों का वास्तविक सूक्ष्म परीक्षण नये कार्यक्रमों के प्रस्तावित स्तरों के सम्बन्ध में होता है। वजट में आवश्यक व्यवस्था करने से पहले, व्यय की गई मदों की जाच विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों से सम्बन्धित वित्तीय सलाहकारों द्वारा की जाती है। पूंजीगत व्यय (Capital expenditure) के अनुमानों की जाच भी वित्तीय सलाहकारों द्वारा की जाती है और फिर इन अनुमानों पर योजना आयोग (Planning Commission) के परामर्श से आर्थिक मामलों के विभाग द्वारा विचार किया जाता है। यह है। विचार साधनों (Resources) की उपलब्धता के आधार पर तथा वजट में सम्मिलित करने के लिए प्रयोजनीयताओं की प्रत्येक मद की प्राथमिकता (Priority) के सम्बन्ध

में किया जाता है। वित्त-मन्त्रालय द्वारा बजट में व्यय की नई मर्यादों की पूर्ण जांच की जाती है। नई योजनाओं पर व्यय के सम्बन्ध में वित्त-मन्त्रालय द्वारा जिस प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं वे ये हैं— नया व्यय की आवश्यकता क्या है? भूतकाल (Past) में कार्य किस प्रकार चल रहा था? आदि आदि। परन्तु इस पूर्व-बजट सूक्ष्म परीक्षण (Pre-budget scrutiny) के सम्बन्ध में एक आलोचना यह की जाती है कि ऐसी नई योजनाओं के सम्बन्ध में जिनमें कि भागी व्यय की आवश्यकता होती है, यह सूक्ष्म परीक्षण मर्यादा ही पूर्ण नहीं होता है। इसका परिणाम यह होता है कि योजना की वास्तविक आवश्यकताओं के स्पष्ट ज्ञान के अभाव में, बजट में उसके लिए एक-मुश्त धनराशि की व्यवस्था कर दी जाती है। इस असन्तोषजनक सूक्ष्म परीक्षण का कारण यह है कि प्रशासकीय मन्त्रालय बहुधा ऐसी योजनाएँ बजट में सम्मिलित करने के लिए ले आते हैं जो कि बेबन मैदानिक अथवा विचार मात्र ही होती हैं और इसके प्रतिबन्ध प्रधिकार योजनाओं भी मन्त्रालय को टीक बजट की तैयारी के समय प्राप्त होती हैं। ऐसी योजनाओं का बजट में सम्मिलित करने पर बजटोत्तर (Post-budget) सूक्ष्म परीक्षण आवश्यक हो जाता है, जिसका परिणाम यह होता है कि व्यय की स्वीकृतियाँ प्रदान करने में देरियाँ होती हैं। यह सम्पूर्ण स्थिति बड़ी असन्तोषजनक है। "यह अत्यन्त आवश्यक है कि प्रशासकीय मन्त्रालय बजट में सम्मिलित करने के लिए अपनी सम्बन्धित योजनाएँ वित्त-मन्त्रालय के सम्मुख केवल तभी रखें जबकि किसी विशिष्ट योजना से सम्बन्धित वह समस्त विवरण तैयार हो जाए जो कि उस योजना का स्पष्ट ज्ञान प्राप्त करने के लिए आवश्यक तथा पर्याप्त हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए दूरदर्शितापूर्ण योजनाओं के निर्माण का कार्य वर्ष भर चलता रहना चाहिए जिसमें कि बजट की तैयारी के समय हो जाने वाली भीड़-भाड़ कम की जा सके।"¹ इसी प्रकार अन्य अनुमान समिति (Estimates Committee) के प्रतिवेदन में कहा गया कि "समिति इस स्थिति को बड़ी असन्तोषजनक समझती है कि वित्त-मन्त्रालय बजट में सम्मिलित करने के लिए अपूर्ण तथा अविचारपूर्ण योजनाओं को स्वीकार करने में इस प्रकार जल्दबाजी करता है। स्पष्ट ही, इस कार्यविधि का परिणाम यह होता है कि संसद में ऐसे अपूर्ण अनुमान उपस्थित कर दिये जाते हैं जो गलत सिद्ध हो सकते हैं और जिनके कारण योजनाओं के वित्तीय पहलुओं के नियन्त्रण में अक्षमता हो सकती है। तथा योजनाओं के कार्यान्वयन में देरी हो सकती है। समिति का यह मत है कि वित्त-मन्त्रालय का यह कर्त्तव्य तथा उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि ऐसी कोई भी योजना बजट में सम्मिलित न की जाए जिसका सूक्ष्म परीक्षण न हुआ हो। किन्तु यदि ऐसी योजनाएँ एक वर्ष में पूर्ण तथा परिपक्व हो जाए और यदि उनका सीधे क्रियान्वयन आवश्यक हो, तो उस स्थिति

म अनुपूरक मांगें प्रस्तुत की जानी चाहिए ।¹ इस प्रकार नई योजनाओं तथा व्यय की नई मदों का सूक्ष्म परीक्षण (Scrutiny) विस्तृत तथा पूर्ण होना चाहिए । यदि किसी अत्यन्त महत्वपूर्ण मामले के बारे में प्रशासकीय मन्त्रालय तथा वित्त-मन्त्रालय के बीच कोई मतभेद हो तो उस स्थिति में मामला मन्त्रि परिषद् (Cabinet) को सौंप दिया जाता है और मन्त्रि परिषद् में भी यदि कोई मतभेद हो तो वित्तीय मामलों के बारे में वित्त मन्त्रालय की आवाज सबसे महत्वपूर्ण मानी जाती है ।

अनुमानों का पुनर्वर्गीकरण

(Reclassification of Estimates)

मन्त्रालया व विभागों आदि के द्वारा जो अनुमान तैयार किये जाते हैं वे स्थायी व्ययों, प्रचलित योजनाओं तथा नई योजनाओं के रूप में होते हैं । वित्त मन्त्रालय द्वारा जब वे अन्तिम रूप से स्वीकृत कर दिए जाते हैं तो निम्न प्रकार उनका पुनर्वर्गीकरण कर दिया जाता है

अधिकारियों का वेतन	Pay of Officers
संस्थान का वेतन	Pay of Establishment
भत्ते तथा व्यावसायिक व्यय	Allowances and Honoraria
अन्य प्रभार	Other Charges

यह वर्गीकरण ब्रिटिश सरकार के लिए उपयुक्त था क्योंकि उस सरकार का मुख्य उद्देश्य कानून व व्यवस्था की स्थापना करना था अतः उस समय कबल न्यूनतम परिपालन सेवाओं (Maintenance services) की ही आवश्यकता होती थी । वर्तमान कल्याणकारी राज्य (Welfare state) में पुराना वर्गीकरण निष्कूल व्यय है । अतः अनुमान समिति ने यह सिफारिश की है कि अनुमानों का वर्गीकरण निम्न प्रकार होना चाहिए

स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय

(Standing Charges)

अधिकारियों व कर्मचारी वर्ग का वेतन ।

अधिकारियों व कर्मचारी वर्ग के भत्ते (Allowances) ।

कार्यालय के प्रासंगिक व्यय (Contingencies) ।

अन्य मदें (उन बड़ी मदों का उल्लेख किया जाए जिनमें प्रत्येक की लागत ₹० ००० रु० से अधिक हो) ।

प्रचलित योजनाएँ

(Continuing Schemes)

योजना सं० १ (योजना का नाम) (Name of the scheme) ।

अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग का वेतन ।

अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग के भत्ते ।

कार्यालय के प्रासंगिक व्यय ।

अन्य मदें (उन बड़ी मदों का उल्लेख किया जाय जिनमें प्रत्येक की लागत १०,००० रु० से अधिक हो) ।

योजना सं० २ (योजना का नाम)

योजना सं० ३ (योजना का नाम)

नवीन योजनाएँ

(New Schemes) :

योजना सं० १ (योजना का नाम)

अधिकारियों व कर्मचारी वर्ग का वेतन

अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग के भत्ते

कार्यालय के प्रासंगिक व्यय

अन्य मदें (उन बड़ी मदों का उल्लेख किया जाय जिनमें प्रत्येक की लागत १०,००० रु० से अधिक हो) ।

योजना सं० २ (योजना का नाम)

योजना सं० ३ (योजना का नाम)

अनुमानों के इस वर्गीकरण में व्यय की सम्पूर्ण योजना बिल्कुल स्पष्ट हो जायेगी ।

सरकारी आय के अनुमान (Estimates of Revenue)

व्यय के अनुमान पूर्ण हो जाने के पश्चात्, सरकारी आय अथवा राजस्व (Revenue) के अनुमान तैयार किये जाते हैं । सरकारी आय का अनुमान लगाना भी वित्त-मन्त्रालय का कार्य है । आय-कर विभाग (Income Tax Department), केन्द्रीय उत्पादन-कर विभाग (Central Excise Department) तथा सीमा शुल्क (Customs) विभाग, जोकि सरकारी आय का संग्रह करने वाले महत्वपूर्ण विभाग हैं, विगत वर्ष में संग्रह की गई सरकारी आय के आकड़ों के आधार पर आगामी वित्तीय वर्ष के लिए सम्भावित सरकारी आय का अनुमान लगाते हैं । इसके पश्चात् वित्त-मन्त्रालय व्यय की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए करों (Taxes) की दरों में हेर-फेर करता है । इस स्थिति में यह हो सकता है कि नये कर लगाये जायें, पुराने समाप्त कर दिये जायें या बढ़ा दिये जाएं अथवा घटा दिये जाएं ।

जब वित्त-मन्त्रालय द्वारा आय तथा व्यय के अनुमान तैयार कर लिए जाते हैं तो संसद में प्रस्तुत करने के लिए दो विवरण-पत्र (Statements) तैयार किए जाते हैं । वे हैं 'वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र' (Annual Financial Statement) और "अनुदानों की मांगें" (Demands for Grants) । प्रथम विवरण-पत्र में

सार्वजनिक लेखे (Public Accounts) तथा संचित निधि (Consolidated Fund), दोनों के ही घनत्व सरकारी की कुल प्राप्तियाँ (Gross receipts) तथा व्यय दिखाये जाते हैं। दूसरे विवरण-पत्र (अर्थात् अनुदानों की मांगों) में वे व्यय दिखाये जाते हैं जिनकी पूर्ति संचित निधि में से की जाती है। पृथक् प्रशासकीय इकाई की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पृथक् मांगें प्रस्तुत की जाती हैं।

व्यवस्थापिका के लिए बजट (Budget for the Legislature)

इस प्रकार सरकारी धन के व्यय से सम्बन्धित विभागों तथा अभिकरणों (Agencies) के लम्बे प्रपत्तियों के फलस्वरूप दो महत्वपूर्ण प्रलेखपत्र (Documents) तैयार किये जाते हैं, अर्थात् “वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र” तथा “अनुदानों के लिए मांगें”। ये प्रलेखपत्र व्यवस्थापिका (Legislature) में प्रस्तुत किये जाते हैं। संविधान (Constitution) के अनुच्छेद ११२ में यह व्यवस्था है कि

“(१) प्रत्येक वित्तीय वर्ष के चारों ओर सदन के दोनों सदनों के समक्ष राष्ट्रपति भारत सरकार की उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियों और व्यय का विवरण रख-बायेगा जिसे संविधान के इस भाग में “वार्षिक वित्त-विवरण” के नाम से निर्दिष्ट किया गया है।

(२) वार्षिक वित्त-विवरण में दिये हुए व्यय के अनुमानों में—

(क) जो व्यय इस संविधान में भारत की संचित निधि पर भारत व्यय के रूप में वर्णित है उसकी पूर्ति के लिए अपेक्षित धनराशियाँ, तथा

(ख) भारत की संचित निधि से किये जाने वाले अन्य प्रस्तावित व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित राशिमा, पृथक्-पृथक् दिखाई जायेंगी तथा राजस्व लेखे पर होने वाले व्यय का अन्य व्यय से भेद किया जायेगा।

इस रीति के द्वारा कार्यपालिका द्वारा बजट तैयार किया जाता है और विचार तथा अनुमोदन के लिए विधान-मण्डल में प्रस्तुत किया जाता है।

व्यवस्थापिका में भारतीय बजट (Indian Budget in the Legislature)

बजट अनुमान कार्यपालिका (Executive) द्वारा तैयार किये जाते हैं और तत्पश्चात् स्वीकृति के लिए व्यवस्थापिका के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं। व्यवस्थापिका कुछ सिद्धान्तों के आधार पर विनियोजन (Appropriations) का प्रबन्ध करती है अथवा धन की व्यवस्था करती है। ये सिद्धान्त निम्न प्रकार हैं —

(१) केवल कानून द्वारा पहले से प्राधिकार प्राप्त कार्यों की पूर्ति के लिए ही प्रशासकीय निकायों (Bodies) के लिए विनियोजन किये जाते हैं।

(२) “सरकारी धन की प्राप्ति के नियम विधेयकों” (Bills for raising revenue) का निर्माण निम्न सदन (Lower House) में किया जाता है।

(३) विनियोजन सामान्यतः एक सीमित अवधि के लिए, जैसे कि एक वर्ष अथवा ऐसी ही अवधि के लिए किये जाते हैं।

(४) प्रशासकीय अभिवर्गों से यह माता की जाती है कि वे अपना कार्य पूरा करने के लिए विनियोजन विधि (Appropriation law) के अनुसार ही सम्पन्न करेंगे। इसका अर्थ यह है कि धन केवल विनियोजित कार्यों की पूर्ति के लिए ही व्यय किया जावेगा।

(५) विनियोजन प्रक्रिया (Process) व्यवस्थापिका को निरन्तर एक ऐसा अवसर प्रदान करती है कि जिससे वह सरकार की प्रशासकीय नीति पर पुनर्विचार कर सके। इस प्रकार व्यवस्थापिका धन प्राप्ति करने वाली तथा धन के व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता है, अतः व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बिना कार्यपालिका न तो धन जुगाड़ ही सकती है और न उसे व्यय ही कर सकती है। अब हम देखेंगे कि भारतीय संसद किस प्रकार बजट को स्वीकार करती है।

वित्त पर संसद की शक्ति के सम्बन्ध में संवैधानिक उपलब्ध (Constitutional Provisions Concerning Parliament's Power Over Finance)

भारतीय संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के बारे में संसद के दोनों सदनों के समक्ष राष्ट्रपति भारत सरकार की उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियों और व्यय का विवरण रखवायेगा जिस वार्षिक वित्तीय वितरण-

पत्र' कहा जायेगा"। वार्षिक वित्तीय विवरण में दिये हुए व्यय के अनुमानों अथवा प्राक्कलनों में—

(क) भारत की संचित निधि पर भारित व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित धनराशियाँ, तथा

(ख) भारत की संचित निधि से दिये जाने वाले अन्य प्रस्थापित व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित धनराशियाँ, पृथक् पृथक् दिखाई जायेंगी और राजस्व लेखे (Revenue account) पर होने वाले व्यय का अन्य व्यय से भेद किया जायेगा।

सविधान में यह व्यवस्था की गई कि निम्नलिखित व्यय भारत की संचित निधि पर भारित व्यय होगा —

(क) राष्ट्रपति की उपलब्धियाँ (Emoluments) तथा भत्ते (Allowances) तथा उसके पद से सम्बद्ध अन्य व्यय,

(ख) राज्य-परिषद् (Council of States) के उभापति (Chairman) और उपसभापति तथा लोक-सभा के अध्यक्ष (Speaker) तथा उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ते,

(ग) ऐसे ऋण-प्रभार (Debt charges) जिसका दायित्व भारत सरकार पर है जिनके अन्तर्गत ब्याज, सोपान-निधि-प्रभार (Sinking fund charges) और प्रतिदान-प्रभार (Redemption charges) तथा उधार लेने और ऋण सेवा (Service of debt) व ऋण के प्रतिपादन (Redemption of debt) सम्बन्धी अन्य व्यय भी हैं,

(घ) (१) उच्चतम न्यायालय (Supreme court) के न्यायाधीशों को, अथवा उनके बारे में, दिये जाने वाले वेतन, भत्ते और पेन्शनों,

(२) नफीय न्यायालय (Federal Court) के न्यायाधीशों को अथवा उनके बारे में, दिये जाने वाले निवृत्ति वेतन अथवा पेन्शनों,

(३) जो उच्च न्यायालय (High Court) भारत के राज्य-क्षेत्र (Territory) के अन्तर्गत किसी भी क्षेत्र (Area) के सम्बन्ध में क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) का प्रयोग करता है अथवा जो राज्य (State) के समवर्ती प्रान्त के अन्तर्गत किसी क्षेत्र के सम्बन्ध में इस सविधान के प्रारम्भ के पूर्व किसी भी सभ्य क्षेत्राधिकार का प्रयोग करता था उसके न्यायाधीशों को, या उनके बारे में दी जाने वाली पेन्शनों,

(ङ) भारत के नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक को, या उनके बारे में दिये जाने वाले वेतन, भत्ते और निवृत्ति-वेतन अथवा पेन्शनों;

(च) किसी न्यायालय या मध्यस्थ न्यायाधिकरण (Arbitral tribunal) के निर्णय (Judgment), आज्ञा (Decree) अथवा पत्राट (Award) के भुगतान के लिए अपेक्षित कोई धनराशियाँ,

(छ) इस सविधान द्वारा, अथवा ससद में विधि (Law) द्वारा, इस प्रकार भारत घोषित किया गया कोई अन्य व्यय ।¹

भारत की सचिव निधि पर भारत व्यय से सम्बद्ध अनुदान ससद में मतदान के लिए न रहे जायेंगे, परन्तु इस बात का यह धर्म न किया जायेगा कि वह ससद के किसी सदन में उन अनुदानों में से किसी पर चर्चा को रोकती है ।

उन अनुदानों में से जितने अन्य व्यय से सम्बद्ध हैं वे लोक सभा के समस्त अनुदानों की मांगों के रूप में रहे जायेंगे, और लोक सभा को यह शक्ति प्राप्त होगी कि वह किसी मांग को स्वीकार या अस्वीकार करे अथवा किसी मांग को, उसमें उन्मिश्रित राशि को कम करके स्वीकार करे ।²

लोक सभा द्वारा अनुदान किये जाने के पदवात्, भारत की सचिव निधि में से—

(क) लोक सभा द्वारा इस प्रकार किये गये अनुदानों (Grants) की, तथा

(ख) भारत की सचिव निधि पर भारत, विन्तु ससद के समस्त पहले रहे गये विवरण में दी हुई राशि से किसी भी अवस्था में अधिक (Not exceeding) व्यय की

पूर्ति के लिए प्रेषित सब पनों के विनियोजन के लिए विधेयक (Bill) प्रस्तुत किया जायेगा ।

इस प्रकार किये गये किसी अनुदान की धनराशि में हेर-फेर करने, या अनुदान के लक्ष्य को बदलने, अथवा भारत की सचिव निधि पर भारत व्यय की राशि में हेर-फेर करने का प्रभाव रखने वाला कोई संशोधन, ऐसे किसी विधेयक पर, ससद के किसी सदन में प्रस्तावित नहीं किया जायेगा ।

भारत की सचिव निधि में से ससद में पारित विधि (Law) द्वारा किये गये विनियोजन के अधीन निकालने के अतिरिक्त और कोई पन न निकाला जायेगा ।³

अनुपूरक, अतिरिक्त अथवा अधिक अनुदानों के लिए भी यही कार्यविधि (Procedure) अपनाई जायेगी ।

अनुपूरक अतिरिक्त अथवा अधिक अनुदान (Supplementary, Additional or Excess Grants)

(१) यदि—

(क) अनुच्छेद ११४ के उपबन्धों (Provisions) के अनुसार निर्मित किसी विधि द्वारा किसी विशेष सेवा पर चालू वित्तीय वर्ष के लिए व्यय किये जाने के लिए प्राधिकृत (Authorised) कोई धनराशि उस वर्ष के प्रयोजनों के लिए अपर्याप्त पाई

1 अनुच्छेद (Art) ११२

2 अनुच्छेद ११३.

3 अनुच्छेद ११४

जाती है या जब उस वर्ष के वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र में अपेक्षित न की गई किसी नई सेवा पर अनुपूर्व अथवा अतिरिक्त व्यय की जाय वित्तीय वर्ष में आवश्यकता पैदा हो गई हो, अथवा

(ख) किसी वित्तीय वर्ष में किसी सेवा पर, उस सेवा और उस वर्ष के लिए अनुदान की गई धनराशि से अधिक कोई धन व्यय हो गया है, तो राष्ट्रपति यथा-स्थिति (As the case may be) समद के दोनो सदनों के समक्ष उस व्यय की अनुमानित राशि को दिखाने वाला दूसरा विवरण-पत्र रखवायेगा अथवा लोकसभा में ऐसी अधिक राशि के लिए मांग उपस्थित करायेगा ।¹

लेखानुदान, प्रत्ययानुदान और अपवादानुदान (Votes on Account, Votes on Credit and Exceptional Grants)

वित्तीय मामलों में सामान्य प्रक्रिया की पूर्ति के लम्बित (Pending) रहने पर, लोकसभा को यह शक्ति प्राप्त है कि यह अनिश्चित आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए लेखानुदान, प्रत्ययानुदान तथा अपवादानुदान पारित कर सके । भारत में वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने से पूर्व बजट सम्बन्धी वाद-विवाद को पूर्ण करने में समर्थ न हो सके । इस स्थिति में सदन एक लेखानुदान (Vote on account) पारित कर देता है जोकि सरकार को दो माह की अवधि के लिए धन निकालने का प्राधिकार देता है ।

“लोक सभा को—

(क) किसी वित्तीय वर्ष के भाग के लिए अनुमानित व्यय के बारे में किसी अनुदान को, ऐसे अनुदान के लिए मतदान करने के लिए अनुच्छेद ११३ में निर्धारित क्रिया की पूर्ति के लम्बित रहने तक तथा उस व्यय के सम्बन्ध में अनुच्छेद ११४ के उपबन्धों के अनुसार विधि के पारित होने (Passing) के लम्बित होने तक, पेशगी देने की,

(ख) जब किसी सेवा की महत्ता या अनिश्चित रूप के कारण मांग बड़े स्कोरे के साथ दण्डित नहीं की जा सकती जैसा कि वार्षिक वित्तीय विवरण पत्र में साधारणतया दिया जाता है तब भारत के सम्पत्ति स्रोतों पर प्रत्याशित मांग की पूर्ति के लिए अनुदान करने की ;

(ग) किसी वित्तीय वर्ष की जाय सेवा का जो अनुदान भाग न हो, ऐसा कोई अपवादानुदान (Exceptional grant) करने की ;

शक्ति होगी तथा उक्त अनुदान जिन प्रयोजनों के लिए किये गये हैं उनके लिए भारत की संचित निधि में से धन निकालना विधि द्वारा प्राधिकृत करने की

शक्ति ससद को होगी।¹

इसके अतिरिक्त, इस सम्बन्ध में वित्त विधेयक या सराफन राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना प्रस्तुत या प्रस्तावित न किया जायेगा तथा ऐसे उपरन्ध करने वाला विधेयक राज्य सभा में प्रस्तुत न किया जायगा।²

राज्य-सभा की वित्तीय शक्तियाँ

(Financial Powers of the Council of State)

वित्तीय मामलों में लोकसभा को राज्य सभा पर सर्वोच्च शक्ति प्राप्त है।

सविधान में यह व्यवस्था है कि

(१) राज्य सभा में धन-विधेयक (Money Bill) प्रस्तुत नहीं किया जायेगा।

(२) लोकसभा से पारित हो जाने के पश्चात् धन विधेयक, राज्य सभा की उसकी सिफारिशों के लिए पट्टाया जायेगा तथा राज्य सभा, विधेयक प्राप्त होने के चौदह दिन की कालावधि के भीतर, विधेयक को अपनी सिफारिशों सहित गौरसभा को लौटा देगी तथा ऐसा होने पर लोकसभा राज्य-सभा की सिफारिशों में मन्त्रों या किसी को स्वीकार या अस्वीकार कर सकेगी।

(३) यदि राज्य सभा की सिफारिशों में से किसी को लोकसभा स्वीकार कर लेती है तो धन विधेयक राज्य-सभा द्वारा सिफारिश किये गये तथा लोकसभा द्वारा स्वीकृत संशोधनों सहित दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जायगा।

(४) यदि राज्य-सभा की सिफारिशों में से किसी को भी लोकसभा स्वीकार नहीं करती है तो धन विधेयक, राज्य-सभा द्वारा सिफारिश किये गये संशोधनों में से किसी के बिना, उस रूप में दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जायगा जिसमें कि वह लोकसभा द्वारा पारित किया गया था।

(५) यदि लोकसभा द्वारा पारित तथा राज्य-सभा को उसकी सिफारिशों के लिए पट्टाया गया धन-विधेयक उक्त चौदह दिन की कालावधि के भीतर लोक सभा को लौटाया नहीं जाता तो उक्त कालावधि की समाप्ति पर यह दोनों सदनों द्वारा उस रूप में पारित समझा जायेगा जिसमें लोकसभा ने उसको पारित किया था।³

इस प्रयोजन के लिए कोई भी विधेयक धन विधेयक समझा जायगा यदि उसमें केवल निम्नलिखित विषयों में से सब अथवा किसी से सम्बन्ध रखने वाला उपबन्ध (Provisions) अन्तर्भूत है, अर्थात्—

1 अनु० ११६

2 अनु० ११७

3 अनु० १०६

(क) किसी कर का आरोपण (Imposition), समाप्ति, परिहार (Remission), बदलना या विनियमन ,

(ख) भारत सरकार द्वारा धन उधार लेने का, या कोई प्रत्याभूति (Guarantee) देने का, अथवा भारत सरकार द्वारा लिए गये अथवा लिए जाने वाले किसी वित्तीय दायित्वों के सम्बन्ध में विधि को संशोधित करने का विनियमन ;

(ग) भारत की संचित निधि (Consolidated Fund) अथवा प्राकटमिकता निधि (Contingency Fund) की अभिरक्षा, ऐसी किसी निधि में धन डालना अथवा उसमें से धन निकालना ,

(घ) भारत की संचित निधि में से धन का विनियोजन (Appropriation) ,

(ङ) किसी व्यय को भारत की संचित निधि पर भारित व्यय घोषित करना अथवा ऐसे किसी व्यय को राशि को बढ़ाना ,

(च) भारत की संचित निधि के या भारत के लोक-लेखे (Public Account of India) के मध्य धन प्राप्त करना अथवा ऐसे धन की अभिरक्षा या निकासी करना अथवा सच या राज्य के सेवों का लेखा-परीक्षण , अथवा

(छ) उप खण्ड (Sub-clauses) (क) से (च) तक में उल्लिखित विषयों में से किसी का घातुपणिक (Incidental) कोई व्यय ।

यदि यह प्रश्न उठता है कि कोई विधेयक धन-विधेयक है या नहीं तो उस पर लोकसभा के अध्यक्ष (Speaker) का निर्णय व प्रमाण पत्र प्रसिद्ध होगा ।¹

सदन में बजट

(Budget in the House)

संसद की वित्तीय शक्तियों में सम्मिलित सर्वसाधारण उपबन्धों का विवेचन करने के पश्चात् अब हम उस कार्य-विधि (Procedure) पर विचार करते हैं जोकि बजट के विवाद, पुनरावलोकन तथा अनुमोदन (Approval) के सम्बन्ध में सदन में अपनाई जाती है । निम्नलिखित प्रलेख-पत्र (Documents) वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र के साथ ही सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं । इनके द्वारा विभिन्न कार्यक्रमों तथा नीतियों को विषय सूचियों की व्याख्या की जाती है जोकि बजट का ही अंग बनती हैं —

(१) केन्द्र सरकार का बजट ।

(२) तीव्र खण्डों में अर्थनिक अनुमानों (Civil Estimates) के अनुदानों की मांगें (Demands) ,

(३) ढाक व तार अनुमानों के अनुदानों (Grants) की मांगें ।

(४) प्रभिरक्षा सेवाओं के अनुमान ।

(१) बजट पर व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र (Explanatory Memorandum on the Budget),

(२) वित्त विधेयक तथा व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र,

(३) बजट प्रस्तुत करने समय का वित्त मन्त्री का भाषण,

(४) विगत वर्ष का आर्थिक सर्वेक्षण (Economic Survey),

(५) बजट का आर्थिक वर्गीकरण (लगभग एक महीना पश्चात् प्रस्तुत किया जाता है),

(६) मधेश में बजट (लगभग दो माह पश्चात् किया जाता है) ।

एक पृथक् रेलवे बजट भी उपस्थित किया जाता है जिसमें रेलों की आय-व्यय, रेलों के लिए अनुदानों की मांगें, बजट प्रस्तुत करने का रेल-मन्त्री का भाषण तथा रेलवे बजट पर व्याख्यात्मक स्मृति-पत्र सम्मिलित होते हैं । इसके अनतिरिक्त, जब निम्न निम्न मन्त्रालयों की मांगों पर विवाद तथा मतदान किया जाता है तभी विभिन्न मन्त्रालयों के प्रशासकीय प्रतिवेदन (Reports) भी मांस में प्रस्तुत किये जाते हैं । जहाँ तक देश की आर्थिक स्थिति तथा नीति सम्बन्धी मामलों का प्रश्न है, वित्त-मन्त्री का भाषण तथा आर्थिक सर्वेक्षण ही सर्वसे अधिक महत्वपूर्ण प्रलेख-पत्र है । जहाँ तक बजट की कार्य-क्रम सम्बन्धी सूची का सम्बन्ध है, इसके बारे में अनुदानों की मांगें (Demands for grants) तथा व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र ही सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रलेख-पत्र हैं । अनुदानों की मांगें उन मन्त्रालयों तथा विभागों के अनुसार क्रमबद्ध कर ली जाती हैं जिनमें कि मतदान की हुई पनराशियों के लिए भविष्यक मन्त्रालयों (Disbursing authorities) का निर्माण होता है । मांगों में राजस्व तथा पूँजीगत व्यय भी पृथक्-पृथक् दिनाये जाते हैं और भागामी वर्ष के लिए बजट अनुमान, चालू वर्ष के लिए समायोजित अनुमान तथा विगत वर्ष के वास्तविक आकड़े दिये होते हैं । विनियोजनों सहित इस प्रकार की कुल १८० मांगें होती हैं जिनमें प्रत्येक चार भागों में बंटी होती है । प्रथम भागों में मांगों के अधीन कुल प्रपेक्षित धनराशि दी हुई होती है ; द्वितीय भाग में बड़े शीर्षकों (Major heads) तथा उप-शीर्षकों (Sub-heads) के अन्तर्गत टासल्व दिखे होते हैं जिसमें कि मुख्य रूप से व्यय की ऐसी मदों को प्रकट किया जा सके, जैसे कि अधिकारियों का वेतन, मक्यात का वेतन (Pay of establishment), भत्ते तथा व्यावसायिक व्यय, अन्य प्रभार (Charges) व इगर्ज में प्रभार आदि । तृतीय भाग विभिन्न उपशीर्षकों के अन्तर्गत और अधिक व्योरा प्रस्तुत करता है जिसमें कि अनेक ऐसी मदों (Items) का उल्लेख किया जा सके, जैसे उन अधिकारियों तथा सहायकों की मक्या जो कि किसी विशिष्ट मन्त्रालय अथवा विभाग द्वारा उन कार्यक्रमों के सञ्चालन के लिए आवश्यक हैं जिनके लिए कि वह उत्तरदायी है ; और चतुर्थ भाग में उन प्रतिलब्धियों (Recoveries) का विस्तृत विवरण दिया होता है जो कि व्यय में कमी करने के कारण लेम्बो (Accounts) में समायोजित (Adjust) की जाती है । व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र

राजस्व के अनुमानों, राजस्व (Revenue) में से किये जाने वाले व्यय, और पूँजी तथा ऋण-शीर्षकों के सौदों के महत्वपूर्ण पहलुओं के बारे में जानकारी प्रदान करता है। इसके साथ ही साथ, इन स्मृतिपत्रों (Memoranda) में कई प्रकार के विवरण-पत्र (Statements) भी दिये जाते हैं जोकि बजट प्रलेख-पत्र की बहुसंख्यक मांगों में विखरी हुई व्यय की मदों को एक स्थान पर इकट्ठा करते हैं। व्याख्यात्मक स्मृतिपत्रों (Explanatory Memoranda) में सरकारी आय तथा व्यय के बारे में व्यापक जानकारी दी हुई होती है। विस्तृत जानकारी से परिपूर्ण ये सब प्रलेख-पत्र (Documents) सदन के समक्ष रखे जाते हैं जिससे कि सदस्य बजट के सभी वित्तीय पहलुओं को समझने में समर्थ हो सकें।

बजट का प्रस्तुतीकरण (Presentation of the Budget)

बजट वित्त-मन्त्री द्वारा करपरी के अन्तिम दिन सामान्यतया शाम के ५ बजे लोक सभा में प्रस्तुत किया जाता है। इसके साथ ही, वित्त-मन्त्री अपना बजट भाषण देते हैं। बजट जिस दिन लोक-सभा में प्रस्तुत किया जाता है उस दिन इस पर कोई वाद-विवाद नहीं होता।¹

बजट पर सामान्य वाद-विवाद (General Discussion of the Budget)

सदन में बजट प्रस्तुत होने के कुछ दिन पश्चात् बजट पर सामान्य वाद-विवाद होता है। सामान्य वाद-विवाद के समय, "सदन को इस बात की छूट होगी कि वह सम्पूर्ण बजट अथवा उसमें उत्पन्न सिद्धान्त के किसी प्रश्न के बारे में वाद-विवाद कर सके, परन्तु इस समय कोई भी प्रस्ताव प्रस्तुत न किया जा सकेगा, न सदन में बजट पर मतदान ही लिया जा सकेगा।" वाद-विवाद के अन्त में वित्त-मन्त्री विवाद का एक सामान्य उत्तर देते हैं।² बजट पर सामान्य वाद-विवाद के लिए साम-सौर पर दो या तीन दिन दिये जाते हैं।

मांगों पर मतदान (The Voting of Demands)

जब बजट पर सामान्य वाद-विवाद समाप्त हो जाता है तब लोक सभा में अनुदानों की मांगों पर अर्थात् बजट के व्यय भाग पर मतदान लेने का कार्य प्रारम्भ होता है। अनुदान की मांग एक प्रस्ताव के रूप में की जाती है, "कि (अमुक-अमुक) मांगों के सम्बन्ध में ३१ मार्च १९— को समाप्त होने वाले वर्ष की अवधि में व्ययों की अदायगी के लिए, एक धनराशि जोकि रु० क से अधिक न हो, राष्ट्रपति के लिए

1 Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha, Rule 205.

2 Rule 207 (1) (2)

स्वीकृति की जानी चाहिये।" विधिवत् मतदान होने के पश्चात् मांग (Demand) अनुदान (Grant) बन जाती है।

कटौती प्रस्ताव (Cut Motions)

इन मांग पर सदस्यों द्वारा तीन प्रकार की कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत किये जा सकते हैं। मांग की धनराशि में कमी करने का प्रस्ताव निम्नलिखित रीतियों में से किसी भी एक रीति द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है —

नीति सम्बन्धी कटौती प्रस्ताव (Policy Cut Motion)

(क) यह कि मांग की धनराशि घटाकर ₹ ६० कर दी जानी चाहिये।" यह प्रस्ताव मांग में प्रत्यक्ष नीति के प्रति असवीकृति का सूचक होता है। ऐसे प्रस्ताव की नीति की असवीकृति का कटौती प्रस्ताव" कहा जायेगा। ऐसे प्रस्ताव की सूचना देने वाला सदस्य नीति की उन बातों का यथार्थ रूप में उल्लेख करेगा जिन पर कि यह विवाद का प्रस्ताव कर रहा है। विवाद सूचना में उल्लेख की गई विशिष्ट बात प्रथम बातों तक ही सीमित रहेगा और सदस्यों को इस बात की छुनी छूट होगी कि वे वैकल्पिक नीति का पक्ष-समर्थन कर सकें।

मितव्ययता कटौती (Leconomy Cut)

(ख) 'यह कि मांग के धन में से विशिष्ट धनराशि कम कर दी जानी चाहिये।" यह प्रस्ताव उस मितव्ययता का सूचक होता है जो कि लाई जा सकती है। ऐसी विशिष्ट धनराशि या तो मांग में एक मुस्त रख कर कम करने के रूप में हो सकती है अथवा मांग की किसी एक मद में कमी या उत्तरी समाप्ति के रूप में हो सकती है। ऐसी प्रस्ताव को 'मितव्ययता कटौती प्रस्ताव" कहा जायेगा। प्रस्ताव की सूचना में मितव्ययता तथा यथार्थ रूप में उस विशिष्ट विषय का उल्लेख होगा जिस पर कि विवाद किया जाता है और इस सम्बन्ध में जो भाषण होगे वे इस विवाद तक ही सीमित होंगे कि मितव्ययता किस प्रकार लाई जा सकती है।

प्रतीक कटौती (Token cut)

(ग) 'यह कि मांग की धनराशि में ₹१०० रु० की कमी की जानी चाहिए।" यह प्रस्ताव उस विशिष्ट शिकायत को प्रकट करने के लिये प्रस्तुत किया जाता है जो कि भारत सरकार के उत्तरदायित्व की परिधि के अन्तर्गत आती है। ऐसे प्रस्ताव को 'प्रतीक कटौती' कहा जायेगा और इसके सम्बन्ध में होना वाला वाद-विवाद प्रस्ताव (Motion) में उल्लिखित विशिष्ट शिकायत तक ही सीमित रहेगा।¹

सदन के सदस्य बजट में प्रस्तावित व्यय को किसी मद को बढ़ा नहीं सकते प्रथम किसी मद में वृद्धि नहीं कर सकते। वे किसी भी मद में व्यय की धनराशि

को केवल या तो अस्वीकार कर सकते हैं अथवा उसमें नमो कर सकते हैं। और वस्तु-स्थिति यह है कि व्यवहार में ऐसा भी संभव नहीं होता। मन्त्रि-मण्डल अपने बहुमत के बल पर किसी भी कटौती प्रस्ताव को गिरा सकता है। इस प्रकार बजट का वाद-विवाद कुछ विशिष्ट विभागों के प्रशासन के विरुद्ध व्यथसाधो अथवा शिकायतों का सामान्य प्रदर्शन-मात्र होता है। बजट का प्रस्तुतीकरण तथा वाद-विवाद (Discussion) ये ऐसे महत्वपूर्ण अवसर हैं जब कि मांगों पर मतदान लिए जाने से पूर्व शिकायतें व्यक्त की जा सकती हैं। सत्य, जिसके प्रति कि मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी होता है, का यह उत्तरदायित्व है कि वह इस बारे में आश्वस्त हो सके कि राष्ट्रीय हितों का पूरा ध्यान रखते हुए ही बजट का निर्माण किया गया है और यह कि बजट सदन द्वारा निर्धारित मुख्य नीतियों के अनुसार ही बनाया गया है। समदीय पद्धति के जनतन्त्र में, सदन द्वारा बजट में कोई बड़ा संशोधन तो नहीं किया जाता, परन्तु सरकार की वित्तीय नीतियों तथा बजट की मदों की स्वस्थ आलोचना करने का उपयुक्त क्षेत्र अक्षरय वर्तमान रहना है। इस आलोचना से कार्यपालिका को लोकमत के अनुसार नीतियों तथा कार्य-क्रमों में हेर-फेर करने में सहायता मिल सकती है।

कटौती प्रस्तावों (Cut Motions) के आधार पर, सदन में मांगों पर वाद-विवाद प्रारम्भ होता है। भारतीय सदन में केवल 'प्रतीक कटौती प्रस्ताव' ही लाये जाते हैं, अर्थात् यह कि 'मांग की राशि में १०० % की कमी कर दी जानी चाहिए। इस प्रस्ताव के द्वारा किसी भी शिकायत या जानकारी देने की प्रार्थना अथवा सुधार के सुझावों पर सम्बन्धित मन्त्री का ध्यान आकर्षित किया जा सकता है। अध्यक्ष (Speaker) किसी भी मन्त्रालय की मांगों को तथा उस पर चर्चा हुए कटौती प्रस्तावों को विवाद के लिए एक साथ ही सदस्य के सम्मुख रखता है। वाद-विवाद के अन्त में, सम्बन्धित विभाग का मन्त्री उस विवाद का उत्तर देता है जिसमें वह सभी आलोचनाओं का जवाब देना है और सदस्यों द्वारा उठाई गई शिकायतों को दूर करने का आश्वासन भी देता है। मन्त्री के उत्तर के अन्त में, या तो कटौती प्रस्ताव धापिम ले लिए जाते हैं अथवा फिर उन पर मतदान लिया जाता है। मतदान में कटौती प्रस्ताव अस्वीकार हो जाते हैं क्योंकि सदन में मन्त्रि-मण्डल का बहुमत होता है।

विनियोग अथवा विनियोजन विधेयक

(Appropriation Bill)

मांगों पर मतदान होने के पश्चात्, पोलिशों के मतदान का अन्तिम चरण विनियोजन विधेयक का अनुमोदन (Approval) है। विनियोजन विधेयक सदन द्वारा मतदान की हुई मांगों को कानूनी रूप देता है और उन कार्यों के लिए भारत की संचित निधि से धन निकालने का अधिकार प्रदान करता है। लोकसभा में इसके पारित होने की प्रक्रिया वही है जो किसी दूसरे विधेयक की होती है, उसमें केवल एक अन्तर है और वह यह है कि इस विधेयक को पारित करते समय सदन द्वारा पूर्व पारित अनुदानों में अथवा संचित निधि के प्रभावों में कोई संशोधन नहीं किया

जा सकता है। "विनियोजन विधेयक पर वाद-विवाद विधेयक के अनुदानों में अन्त-निहित प्रशासकीय नीति अथवा सार्वजनिक महत्व के ऐसे मामलों तक ही सीमित रहेगा जाकि उस समय नहीं उठाये गये हों जबकि अनुदानों की सम्बन्धित माँगें विचाराधीन थी।"¹ लोक-सभा में विनियोजन विधेयक पर तीन या चार घण्टे तक वाद-विवाद किया जाता है, फिर अध्यक्ष द्वारा इसके धन विधेयक (Money Bill) होने का प्रमाण पत्र दिया जाता है और तदनन्तर इसे राज्य सभा में भेजा जाता है। राज्य सभा को इस विधेयक में संशोधन करने अथवा इसको अस्वीकार करने का अधिकार नहीं होता। यह विधेयक पर केवल विवाद कर सकती है और १४ दिन की अवधि के अन्दर अन्दर अपनी मिफारिमें लोकसभा को भेज सकती है। लोकसभा उन मिफारियों को स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है। राज्य सभा हर हाउस में विधेयक को १४ दिन के भीतर लोकसभा को वापिस करने के लिए बाध्य है। यदि राज्य सभा १४ दिन के अन्दर विधेयक को वापिस न करे, तो भी प्रत्येक स्थिति में लोकसभा का अध्यक्ष इसके बिना भी उसे राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेज देता है। राष्ट्रपति धन विधेयक को पुनर्विचार के लिए वापिस नहीं लौटा सकता। धन यह कहा जा सकता है कि विनियोजन विधेयक पर राष्ट्रपति की स्वीकृति केवल औपचारिक है।²

करो पर मतदान वित्त विधेयक

(The Voting of Taxes : The Finance Bill)

अनुदानों की माँगों पर मतदान होने के पश्चात्, सदन को सरकार ने व्यय की पूर्ति के लिए उपायों व साधनों (Ways and Means) की भी व्यवस्था करनी होती है। अतः इसे बजट के दूसरे पहलू अर्थात् आय-व्यय पर विचार करना होता है। भारत सरकार के एक वित्तीय वर्ष के सभी कर सम्बन्धी प्रस्ताव वित्त विधेयक में सम्मिलित कर लिये जाते हैं। फिर, प्रतिवर्ष सभी करों पर मतदान नहीं किया जाता और न प्रत्येक वर्ष इस सम्बन्ध में अधिकार ही दिया जाता है। कुछ कर स्थायी होते हैं और ऐसे करों का नियमन करने वाले कानून के उपबन्धों के अन्तर्गत कार्यवाहिका उनकी दरों में समय-समय पर परिवर्तन करती है। आय-कर व सीमाशुल्क आदि, जैसे अन्य करों की दरों का निर्धारण प्रतिवर्ष व्यवस्थापिका अथवा विधान-मण्डल (Legislature) द्वारा किया जाता है। वित्त विधेयक पर वाद-विवाद का प्रारम्भ वित्त मंत्री द्वारा रक्खे गये इस प्रस्ताव से होता है कि विधेयक को विचारार्थ लिया जाना चाहिए। इस प्रस्ताव के आधार पर सरकार की कराधान नीति (Taxation Policy) पर सामान्य वाद-विवाद किया जाता है। तदनन्तर विधेयक सदन (House) की एक प्रवर समिति (Select Committee) को सौंप दिया जाता है। प्रवर समिति

1 नियम (Rule) २१८ (४)

2 अनु० १११

अपनी आज्ञाओं तथा प्रस्तावों के साथ विधेयक को वापिस लौटा देती है और तब सदन में विधेयक की प्रत्येक धारा पर वाद-विवाद होता है। संशोधनों के प्रस्ताव रखे जाते हैं परन्तु किसी भी धारा में वृद्धि करने तथा संशोधनों पर वाद-विवाद होने के पश्चात् यह प्रस्ताव (Motion) रखा जाता है कि सदन द्वारा विधेयक पारित कर दिया जाये। यदि बहुमत उसके पक्ष में होता है तो सदन द्वारा विधेयक पारित कर दिया जाता है। तत्पश्चात् विधेयक राज्य सभा को सौंप दिया जाता है। जब दोनों सदन सहमत हो जाते हैं तो वह विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है, और उनकी स्वीकृति के पश्चात् वह देश का कानून बन जाता है।

भारत तथा ब्रिटेन की वित्तीय कार्यविधि की तुलना (Financial Procedure in India and Britain Compared)

इसमें कोई संदेह नहीं कि भारतीय वित्तीय कार्यविधि ब्रिटिश संसदीय पद्धति पर आधारित है, परन्तु फिर भी दोनों में कुछ विभिन्नताएँ पाई जाती हैं:—

(१) ब्रिटेन में केवल एक ही बजट तैयार किया जाता है और सदन में प्रस्तुत किया जाता है। भारत में दो बजट तैयार किये जाते हैं और सदन में पृथक्-पृथक् रखे जाते हैं। रेलवे का अपना निजी बजट होता है और सरकार के अन्य विभागों के आय-व्यय सामान्य बजट (General Budget) में सम्मिलित किये जाते हैं।

(२) ब्रिटेन में, वित्तीय मामलों में, सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) का उपयोग किया जाता है। मांगों तथा करों पर मतदान सम्पूर्ण सदन की समिति द्वारा ही लिया जाता है जिसे हि क्रमशः पूर्ति-समिति (Committee of Supply) तथा उपाय व साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है। भारत में बजट पर वाद-विवाद स्वयं सदन में ही होता है। ब्रिटिश प्रक्रिया का लाभ यह है कि सम्पूर्ण सदन की समिति में जो वाद-विवाद होते हैं वे अनौपचारिक (Informal) होते हैं और उनमें कार्य-विधि के नियमों का कठोरता से पालन नहीं किया जाता।

(३) ब्रिटेन में अर्थ महामात्य (Chancellor of the Exchequer) मांगों के अनुमानों (Estimates) को प्रस्तुत करने समय बजट मापण नहीं देता। यह अपना मापण बाद में उस समय देता है जबकि 'उपाय व साधन समिति' में बजट का राजस्व-भाग (Revenue part) प्रस्तुत किया जाता है। भारत में, बजट वित्त मंत्री के बजट मापण के साथ सदन में प्रस्तुत किया जाता है। उसके मापण के साथ ही बजट का उद्घाटन होता है।

परिशिष्ट (Appendix)

भारत की संचित निधि व लोक लेखे तथा आकस्मिकता निधि (Consolidated Fund, Public Accounts of India and Contingency Fund)

भारत सरकार द्वारा प्राप्त जब राजस्व (Revenues), राजकोष-पत्रों (Treasury bills) को जारी करके, ऋणों द्वारा अथवा अर्थोत्पाद वेद्यगियों (Ways and means advances) द्वारा लिये गये सब उधार तथा उधारों की अदायगी में उस सरकार को प्राप्त सब धनो की एक संचित निधि बनेगी जिसे कि "भारत की संचित निधि" कहा जायेगा। भारत सरकार द्वारा, या उसकी ओर से, प्राप्त अन्य सब सार्वजनिक धन भारत के लोक लेखे (Public Account of India) में जमा किये जायेंगे। भारत की संचित निधि में से कोई धन विधि (Law) की अनुकूलता से, तथा संविधान में उपबन्धित प्रयोजनों के लिए या उपबन्धित रीति से, अन्यथा विनियोजित नहीं किये जायेंगे।¹

आकस्मिकता निधि (Contingency Fund)

माधुनिक राज्य को अपने राजकोष से अप्रत्याशित (Unexpected) मांगों को पूरा करना होता है और ऐसे व्यय भी करने पड़ते हैं जिनके बारे में, हो सकता है कि विधान-मण्डल अथवा संसद में वाद विवाद न हुआ हो। चूंकि व्यवस्था यह है कि भारत सरकार द्वारा किये जाने वाले व्यय की प्रत्येक मद के लिये संसद की पूर्व अनुमति की आवश्यकता होती है, अतः ऐसे आकस्मिक व्यय के लिए उपबन्ध (Provision) किया जाना है जिसमें कि बिना ऐसी पूर्व अनुमति (Previous sanction) के ही ऐसे आकस्मिक व्यय किये जा सकें। संसद विधि द्वारा, अग्रदाय (Imprest) के रूप में, "भारत की आकस्मिकता-निधि" के नाम से ज्ञात आकस्मिकता निधि की स्थापना कर सकेगी जिसमें ऐसी विधि द्वारा निर्धारित राशि या समय-समय पर डाली जायेगी, तथा अनवेदित (Unforeseen) व्यय का अनुच्छेद ११५ या ११६ अनुच्छेद के अधीन संसद से, विधि द्वारा, प्राप्ति होना सम्बन्धित रहने तक (Pending), ऐसी निधि में से ऐसे व्यय की पूर्ति के लिए अग्रिम धन देने के लिए राष्ट्रपति को योग्य बनाने के हेतु उक्त निधि राष्ट्रपति के हाथ में रखी जायेगी।² सन् १९५० के आकस्मिकता निधि अधिनियम (Contingency Fund Act) के द्वारा १५ करोड़ रु० की ऐसी एक निधि का निर्माण भी किया गया है।

1 अनु० २६९

2 अनु० २६०

भारत में बजट की क्रियान्विति (Execution of the Budget in India) (१)

वित्त-मन्त्रालय (Ministry of Finance)

सरकार का वित्त विभाग (Finance Department) उन अनुमानों (Estimates) से सम्बन्धित व्यय की मदों पर व्यापक नियन्त्रण रखता है जो ससद द्वारा स्वीकृत कर दी जाती हैं और जिनके लिए साधनों (Resources) का उपयुक्त विनियोजन कर दिया जाता है। अब हम यह देखते हैं कि वित्त-विभाग व्यय पर किस प्रकार नियन्त्रण रखता है अथवा अन्य शब्दों में, भारत में वित्त मन्त्रालय के कार्य क्या हैं और उसका संगठनात्मक ढांचा किम प्रकार का है ?

वित्त विभाग विभिन्न व्ययकारक विभागों (Spending Department) पर नियन्त्रण रखता है और उसमें समन्वय (Coordination) स्थापित करता है। सरकार की सामान्य आर्थिक व वित्तीय नीतियों तथा कार्यक्रमों के निर्धारण का उत्तरदायित्व वित्त विभाग पर होता है। वित्त विभाग सरकार के प्रायः तथा व्यय के अनुमान तैयार करता है और स्वीकृति के लिए उनको ससद में प्रस्तुत करता है। ससद द्वारा बजट की स्वीकृति के पश्चात्, वित्त-विभाग बजट की कार्यान्विति में अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमि प्रदान करता है। इस प्रकार वित्त-विभाग नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण (Supervision) करने वाला विभाग है जिसका मुख्य कार्य सरकार के वित्तीय कार्यों का प्रबन्ध करना है।

वित्त-विभाग के मुख्य कर्तव्य इस प्रकार हैं —

(१) “केन्द्र सरकार ने वित्तीय कार्यों का प्रशासन करना और सम्पूर्ण रूप में देश को प्रभावित करने वाले वित्तीय मामलों का निबटारा करना।

(२) प्रशासन कार्य का संचालन करों के लिए आवश्यक भाय व करों की उगाही करना और कराधान (Taxation) तथा सरकार की उधार नीतियों का नियमन करना।

(३) बैंकिंग तथा मुद्रा (Currency) से सम्बन्धित समस्याओं के समाधान का प्रबन्ध करना और सम्बन्धित मन्त्रालयों के परामर्श से देश के विदेशी विनिमय के साधनों (Foreign exchange resources) के समुचित उपयोग की व्यवस्था करना।

(४) सम्बन्धित विभागों एवं प्रशासकीय मन्त्रालयों के सहयोग से सरकार के सम्पूर्ण व्यय का नियन्त्रण करना।¹

विभाग का संगठन

(Organisation of the Department)

वित्तमन्त्री (Finance Minister), वित्त-मन्त्रालय के एक राज्य-मन्त्री (Minister of state) तथा दो उपवित्त-मन्त्रियों की महायन्त्रा से, भारत सरकार के इन सबसे अधिक महत्वपूर्ण विभाग का प्रबन्ध करता है। यह मन्त्रालय इस समय आर्थिक मामलों के विभाग, राजस्व विभाग (Revenue Department) तथा व्यय विभाग (Expenditure Department) में बंटा हुआ है। प्रत्येक विभाग एक स्वतन्त्र सचिव (Secretary) के अधीन होता है और सभी विभागों में समन्वय स्थापित करने के लिए एक प्रधान वित्त सचिव (Principal Finance Secretary) होता है। आर्थिक मामलों का विभाग (Department of Economic Affairs) निम्नलिखित छ सभागा (Divisions) में बंटा हुआ है — (१) बजट, (२) आयोजन (Planning), (३) आन्तरिक वित्त, (४) बाह्य वित्त, (५) आर्थिक तथा (६) बीमा (Insurance)। एक अन्य सभाग भी है जोकि पूँजीगत निर्गमन (Capital issues) शेयर बाजारों तथा वित्त निगमों (Finance Corporations) के नियन्त्रण का कार्य करता है। आर्थिक मामलों के विभाग के विभिन्न सभागों का सम्बन्ध निम्न कार्यों से होता है। केन्द्रीय बजटों का निर्माण व एकीकरण तथा राज्य के बजटों, बैंकिंग, मुद्रा मोक्ष ऋण (Public debt), पूँजीगत निर्गमनों, विदेशी विनिमय, अदायगी शेष (Balance of payments), तकनीकी सहायता कार्यक्रमों, व राष्ट्रीयकरण जीवन बीमा आदि का पुनरावलोकन (Review)। विभाग का मुख्य आर्थिक सलाहकार (Chief Economic Adviser), अन्य आर्थिक विशेषज्ञों (Economic experts) की सहायता से निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करता है —

(क) महत्वपूर्ण आर्थिक, वित्तीय तथा मौद्रिक (Monetary) समस्याओं का अध्ययन एवं अनुसंधान (Research)।

(ख) अदायगी शेष, व्यापार शेष (Balance of trade), मुद्रा तथा सिक्का-डलार्ड (Coinage) में सम्बन्धित आकड़े तैयार करना व उनको रखना।

(ग) विदेशी आर्थिक व वित्तीय प्रतिवेदनों (Reports) का अध्ययन तथा विश्लेषण (Analysis)।

राजस्व विभाग (Department of Revenue¹), जोकि केन्द्रीय राजस्व मण्डल (Central of Revenue) के रूप में भी कार्य करता है, अग्रकृत विषयों से व्यवहार करता है

¹ The organization of the Government of India, The Institute of Public Administration, New Delhi, 1959 p. 61,

प्राय-कर (Income-Tax), व्यय कर (Expenditure tax), धन-कर तथा आस्ति-कर (Wealth tax and estate duty), सीमा-शुल्क (Customs), केन्द्रीय उत्पादन शुल्क (Central excise), अफीम तथा मादक पदार्थ और भारतीय मूद्राक अधिनियम (Indian stamp act) के अन्तर्गत केन्द्रीय कार्य (Central functions) ।

व्यय विभाग (Department of expenditure) चार सभागों (Divisions) में बँटा होता है—

(१) संयुक्त सचिव (Joint secretary) के अधीन प्रस्थापना सभाग (Establishment division) ।

(२) एक प्रतिरिक्त सचिव (Additional secretary) तथा छ सयुक्त सचिवों के अधीन ७ असेंनिक (Civil) व्यय सभाग ।

(३) सयुक्त सचिव के अधीन एक विशिष्ट पुनर्गठन इकाई (Special Reorganisation Unit) अथवा मितव्ययता सभाग (Economy division) ।

(४) एक प्रतिरिक्त सचिव के अधीन, जिसकी दो सयुक्त सचिव सहायता करते हैं, प्रतिरक्षा व्यय सभाग (Defence expenditure division)

व्यय विभाग (Department of expenditure), रेलवे मन्त्रालय को छोड़कर, मुख्यतः व्यय नियन्त्रण के प्रशासन से सम्बन्धित होता है ।

व्यय विभाग का प्रस्थापना-सभाग निम्न कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है— वित्तीय नियमों व विनियमों का निर्धारण, मन्त्रालयों व विभागों आदि को वित्तीय अधिकारों का पता जाना तथा सरकारी कर्मचारियों की सेवा की ऐसी बधाओं से सम्बन्धित प्रस्तावों की वित्तीय छानबीन, जैसे कि बेतन, पेन्शन, अवकाश, प्रतिनियुक्ति (Deputation) आदि । प्रस्थापना सभाग के अन्तर्गत जिन वित्तीय नियमों से सम्बन्ध होता है वे मुख्यतः य हैं— मौलिक तथा अनुपूरक नियम (Fundamental and supplementary rules), सिविल सेवा के नियम व विनियम, सामान्य वित्तीय नियम, वित्तीय कार्य, सामान्य भविष्य विधि नियम, उच्चतर सिविल सेवा नियम आदि । व्यय विभाग के व्यय सभागों पर भारत सरकार के विभिन्न मन्त्रालयों को वित्तीय परामर्श देने का उत्तरदायित्व होता है । किसी भी प्रशासकीय मन्त्रालय से सम्बन्धित व्यय के किसी प्रस्ताव की बजट में सम्मिलित करने से पहले, उस पर सम्बन्धित व्यय सभाग (Expenditure division) की सहमति लेनी आवश्यक होती है । ५० लाख रु० से अधिक लागत की योजनाओं पर व्यय करने के लिये तथा समग्र बजट की स्वीकृति के पश्चात् ५० लाख रु० से कम लागत की योजनाओं में ठास रद्दीबदल करने के लिए भी इसकी सहमति की आवश्यकता होती है । व्यय विभाग द्वारा प्रशासकीय मन्त्रालयों के व्यय प्रस्तावों का सूक्ष्म-परीक्षण (Scrutiny) व्यय में मितव्ययता (Economy) लाने के उद्देश्य से किया जाता है और यह मितव्ययता दो प्रकार की होती है—

(१) “ऐसी सेवाओं की सम्मिलित न किया जाय जिनकी आवश्यकता न हो अर्थात् नीति के मामलों में मितव्ययता, और

(२) आवश्यक सेवाओं की व्यवस्था में अप्रसन्न (पूज्यलक्ष्मी) न हो—
अर्थात् हिंसा-विधाय के मामलों में मितव्ययता।"

व्यय विभाग के मितव्ययता सभाग (Economy division), जिसे वि
विनिष्ट पुनर्गठन इकाई (Special Reorganisation Unit) भी कहा जाता है, की
स्थापना सर्वप्रथम सन् १९५२ में की गई थी। इसका कार्य, कार्य-कुशलता के अनुरूप
ही मितव्ययता के सुभाव देने के उद्देश्य से, व्योरेवार जांच करके तथा कार्य के
उपयुक्त स्तरों का विचार करके, विभिन्न मन्त्रालयों (Ministries) और उनके
सलग्न तथा अधीनस्थ कार्यालयों की संगठन तथा कर्मचारी-वर्ग की आवश्यकताओं
की एक व्यक्तिनिरपेक्ष (Objective) तथा मूल्य जांच पड़ताल करना था।

वित्त-मन्त्रालय के योग का आलोचनात्मक मूल्यांकन (Critical Assessment of the Role of the Ministry of Finance)

राज्य की अनुमति के परिणामस्वरूप, वित्त विभाग द्वारा सामान्य नीति
स्वीकार निये जान के पश्चात् भी, उसे धन्य की प्रत्येक मद पर अपना नियन्त्रण
रखना होता है। अन्य विभागों पर वित्त विभाग का यह नियन्त्रण इस सिद्धान्त पर
आधारित होता है कि 'तुम पैस की परवाह करो तो पीछे स्वयं तुम्हारी परवाह
करोगे। देश के वित्तीय कार्यों पर वित्त विभाग के इस नियन्त्रण का परिणाम यह
हुमा है कि भारत सरकार के केवल एक ही विभाग में सत्ता का केन्द्रीकरण हो गया
है। और सत्ता के इस केन्द्रीकरण के फलस्वरूप विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों के
उच्च पद के उत्तरदायी अधिकारियों तक को भी वित्तीय प्राधिकार नहीं सौंपे जाते।
वित्त मन्त्रालय के हास्यास्पद प्रवृत्ति के इस योग का एक उदाहरण यह है कि एक
बार एक राजदूतावास (Embassy) में 'भोज देने की मेज की टांग' टूट गई, तो
राजदूत (Ambassador) को उस मेज की भरसक कराने के लिए परराष्ट्र
मन्त्रालय तथा वित्त मन्त्रालय की अनुमति लेनी पड़ी और तब उसने सरकारी स्वागत
सरकार के अपने कर्तव्यों को पूरा किया। यदि ऐसी छोटी छोटी बातों के लिए कार्य
पालक अधिकारियों (Executive officials) को वित्त मन्त्रालय की अनुमति लेनी
पड़ती है तो यह निश्चित है कि सरकारी कार्यों में बड़ी अनुकूलता उत्पन्न हो जायेगी।
फिर, जबकि हम बड़ी बड़ी विद्यालय आयोजनाओं (Projects) को प्रारम्भ कर रहे हैं,
वित्त मन्त्रालय की इन दरी की कार्य विधियों के, निश्चय ही, बड़े हानिकारक परिणाम
होने। वित्त मन्त्रालय विकास योजनाओं तथा उद्यमों के कार्यक्रमों की तकनीकी
वारीकियों (Technical details) को भी जांच करता है। यह एक ऐसा कार्य है
जिसके लिये यह सबसे अधिक अनुपयुक्त है।¹

1 "The not only acts as an irritant but is also time consuming. Ultimately these objections mostly come to be waived but often only after interminable discussions, and control becomes effective only over establishment proposals, the expenditure on which forms but an insignificant fraction of the total cost. The Finance Ministry, therefore whilst straining at the grant, has often to swallow the camel."

संसद द्वारा बजट का अनुमोदन कर देने के पश्चात्, वित्त-मन्त्रालय द्वारा व्यय की सूक्ष्म छानबीन इस कारण की जाती है कि बहुधा प्रशासकीय मन्त्रालय अनुमानों की तैयारी के अन्तिम दख्खों में ही वित्त-मन्त्रालय के सम्मुख अपनी योजनाएं प्रस्तुत करते हैं। अतः अनेक योजनाओं पर उस समय पूर्ण विचार नहीं हो पाता। ये योजनाएं बिना किसी कार्यक्रम अथवा आयोजना के ही प्रस्तुत कर दी जाती हैं, जब संसद द्वारा इन योजनाओं के लिए एबमुक्त धनराशि की अनुमति दे दी जाती है, तब वित्त-मन्त्रालय इन योजनाओं की छानबीन आरम्भ करता है। परिणाम यह होता है, कि वित्त-मन्त्रालय द्वारा धन की स्वीकृति देने में देरी होती है। अनेक योजनाओं के सम्बन्ध में व्यापक जानकारी प्राप्त करने के उद्देश्य से जो पूर्व बजट (Pre-Budget) छानबीन होती है वह सामान्यतः अपर्याप्त होती है। चूंकि अनेक योजनाएं पूर्व छानबीन किये बिना ही बजट में सम्मिलित करली जाती हैं, अतः वित्त मन्त्रालय के लिये यह आवश्यक हो जाता है कि बजट के अनुमोदन (Approval) के पश्चात् तथा उसके आन्तरिक कार्यान्वयन से पहले वह उनकी जाँच पड़ताल करे, जिससे कि उस समय तक कोई भी व्यय न किया जा सके जब तक कि वित्त-मन्त्रालय की सहमति से व्यय की अनुमतियों के आदेश न जारी हो जाए। ऐसी कार्यविधि (Procedure) में बढ़ावा काफी समय लगता है और जब तक व्यय की अनुमति (Expenditure sanction) का आदेश जारी होता है तब तक काफी देर हो चुकी होती है। इस देरी को समाप्त करने के लिए, प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा वित्त-मन्त्रालय बजट द्वारा अनुमोदन से पूर्व ही, उक्त योजनाओं की पूर्ण तथा विस्तृत छानबीन की जानी चाहिए। यह तो बजट-निर्माण का बड़ा गलत तरीका है कि योजनाओं तथा कार्यक्रमों के बारे में पूर्ण जानकारी प्राप्त किए बिना ही उन्हें बजट में सम्मिलित कर लिया जाता है। पॉल एच० एपिलबी के अनुसार, "आवश्यकता इस बात की है कि वित्त-मन्त्रालय बजाय इसके कि बजट बनाने के पश्चात् खर्चों पर व्यापक नियन्त्रण लगाए, उसको अपना अधिक ध्यान श्रेष्ठतर बजट-निर्माण पर ही केन्द्रित करना चाहिए। वस्तुतः व्यय का गूँड एवं लाभप्रद नियन्त्रण तो केवल कार्यक्रम व योजनाएं बनाने वाले अभिकरणों (Agencies) में ही किया जा सकता है। ये अभिकरण उपयुक्त ढंग के बजट-कार्यक्रम प्रस्तुत करना केवल तभी आरम्भ कर सकेंगे जबकि इस श्रेष्ठतर विधि के वित्तीय प्रबन्ध के बारे में उन्हें अनुभव होगा। इस प्रकार, वित्त-मन्त्रालय अपने उत्तरदायित्व की दृष्टि से उपयुक्त विधि का बजट केवल तभी प्रस्तुत कर सकता है जबकि अन्य मन्त्रालय बजट-निर्माण का कार्य उत्तम व विकसित ढंग से करें।"¹ इसी प्रकार ए० बी० गोरवाला ने कहा कि "वित्तीय मामलों के सम्बन्ध में, वास्तविक रूप में, आवश्यकता नियन्त्रण की है, हस्तक्षेप की नहीं। ध्यान जो कुछ हो रहा है वह यह कि छोटे-छोटे मामलों में

उत्तेजनात्मक हस्तक्षेप दिया जा रहा है जिसके परिणामस्वरूप प्रशासकीय विभागों, अर्थात् सरकार के एक बड़े भाग की क्षति तथा समय का भारी अपव्यय होता है और उनमें निराशा पैदा होती है। यह स्थिति सम्हालनी चाहिए।¹ अनुमान समिति (Estimates Committee) ने प्रशासकीय, वित्तीय तथा अन्य मुद्दों से सम्बन्धित अपने नवें प्रतिवेदन में इस समस्या पर व्यापक रूप से विचार प्रकट किया। इसने यह भी कहा कि वित्त-मन्त्रालय तथा प्रशासकीय मन्त्रालयों के बीच समन्वय (Coordination) कायम रहना चाहिए और प्रशासकीय मन्त्रालयों को अधिक वित्तीय प्राधिकार (Financial authority) सौंपे जाने चाहिए।

समिति ने कहा कि "प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा वित्त-मन्त्रालयों के बीच पूर्ण मोहार्द (Cordiality) की स्थापना करने के लिए तथा इस दिशा में सक्रिय पग उठाया जाना चाहिए कि एक दूसरे का पूरक (Complementary) बना रहे और अन्तिम उद्देश्य की प्राप्ति में एक दूसरे का सहायक हों।

इसके साथ ही साथ समिति ने निम्न विचारों की —

(१) किसी भी योजना (Scheme) का प्रारम्भ करने से पहले, उसकी समुचित रूपरेखा बनाई जानी चाहिए और इस बात की भी जाँच-पड़ताल की जानी चाहिए कि उस योजना के लिए आवश्यक धन उपलब्ध है या नहीं, अथवा उपयुक्त समय पर यह उपलब्ध किया जा सकता है या नहीं। उगर्न कार्यक्रमों तथा अनुमानों का व्यापक रूप से हिसाब लगाया जाना चाहिए जिससे कि वित्त-मन्त्रालय उस योजना की वित्तीय नीति के अनुसंधान में समर्थ हो सके।

(२) वित्त-मन्त्रालय द्वारा वित्तीय दृष्टिकोण से योजना से सहमति प्रकट किये जाने के पश्चात्, योजना के व्यापक कार्यान्वयन तथा उस पर धन व्यय करने का उद्देश्यात्मक सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालय का होना चाहिए जिसको यह अधिकार भी प्रदान किया जाना चाहिए कि वह योजना के उपशीर्षकों की धनराशियों में उस सीमा तक हेर-फेर कर सके जहाँ तक कि योजना की कुल लागत पर उसका प्रभाव न पड़े।

ध्वजार में कार्यविधि निम्न प्रकार होगी—

प्रत्येक मन्त्रालय को अपना वजट वार्षिक व्यवस्थापक रूप में तैयार करना चाहिए और आगामी वित्तीय वर्ष में कार्यान्वित की जाने वाली सभी योजनाओं के पूर्ण स्वीरे का हिसाब जिलाब लगाया जाएगा। वर्तमान समय में पद्धति यह है कि आगामी वित्तीय वर्ष के वजट अनुमान चालू वित्तीय वर्ष के मध्य में तैयार किये जाते हैं। वित्त-मन्त्रालय के वजट सभाग (Budget Division) को मन्त्रालयों से वजट के विभिन्न प्रस्ताव चालू वित्तीय वर्ष की समाप्ति के अन्तिम एक या दो माह के मध्य में थोक रूप में प्राप्त होते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि वजट-सभाग को इतना पर्याप्त समय नहीं मिल पाता कि वह उन प्रस्तावों की विस्तारपूर्वक

जाच कर सके और प्रत्येक मद की सावधानी के साथ छानबीन कर सके। अतः पड़ती यह रही है कि बजट सभा में केवल स्थूल रूप से जाँच करता है और विभिन्न योजनाओं के लिए कुछ सकल धनराशियों (Gross amounts) का निर्धारण कर देता है तथा आगामी वित्तीय वर्ष में उनके व्यय के लिए स्वयं को ग्रन्थवा वित्त मन्त्रालय को दखनबद्ध नहीं करता। रीति यह है कि अनुमानों में जो धनराशियाँ मन्त्रिपरिषद् की जाती हैं वे केवल सदन का मत प्राप्त करने के लिए ही होती हैं, उससे प्रशासकीय मन्त्रालय को व्यय करने का अधिकार प्राप्त नहीं होता, यह अधिकार तो उच्च वित्त मन्त्रालय द्वारा सविस्तृत व्यय की अनुमति प्रदान विये जाने के पश्चात् प्राप्त होता है। इसका अर्थ यह हुआ कि संसद द्वारा बजट का मतदान होना तथा वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने के पश्चात् सम्बन्धित मन्त्रालय बजट के कार्यान्वयन के लिए प्रस्तावों पर विचार करना तथा विस्तृत अनुमान तैयार करना आरम्भ करता है। इस प्रक्रिया में वित्त मन्त्रालय का काफी समय लग जाता है और प्रशासकीय मन्त्रालय योजना (Scheme) के अनुसार खर्च को सहमत हो जाता है। प्रशासकीय मन्त्रालय जब वित्त मन्त्रालय की सहमति प्राप्त कर लेता है तब उसके पश्चात् वह मानवीय शक्ति, स्थान, भवन तथा अन्य साज-सज्जा प्राप्त करने की व्यवस्था करता है और सरकारी शासन-यन्त्र के जटिल नियमों के कारण ऐसी व्यवस्था करने में समय खपता है। परिसराम यह होता है कि जब तक मन्त्रालय योजना को कार्यान्वित करने के लिए तैयार होता है तब तक वर्ष का काफी भाग समाप्त हो चुकता है और वर्ष के अन्त में वित्त मन्त्रालय को अनानक ही पता लगता है कि उसे तो धन सौम्यता के साथ व्यय करना चाहिए अन्यथा या तो बिना प्रयोग किया गया धन सरकार वापिस ले लेगी अथवा उसे उन धनराशियों को बजट में सम्मिलित कराने के लिए वित्त मन्त्रालय तक फिर पट्टा करनी पड़ेगी और तदनुसार नये सिरे से व्यय करने की अनुमति लेनी पड़ेगी। सन्निहित यह सम्झनी है कि यह कार्यविधि बड़ी कष्टप्रद तथा समय व धन का अपव्यय कराने वाली है और पहल करने की क्षमता (Initiative) को नष्ट करती है। होना यह चाहिए कि व्यवहारक मन्त्रालय (Spending ministry) को, वित्त मन्त्रालय से अनुमति की प्रार्थना करने से पहले ही यथासम्भव विस्तृत रूप में अपनी योजना तैयार कर लेनी चाहिये और योजना की कुल अपेक्षित लागत सहित उनके कार्यान्वयन का स्पष्ट कार्यक्रम बना लेना चाहिए, उन चरणों का निर्धारण कर लेना चाहिए जिनमें वह धनराशि व्यय की जायेगी और सभा में, उस योजना के सम्बन्ध में पूर्ण सरकारी विवरण तैयार कर लेना चाहिए। वित्त मन्त्रालय का सम्पूर्ण रूप में योजनाओं की जाच बरनी चाहिए और उनके सम्बन्ध में निष्ठात्मक नहीं, बल्कि ठोस निश्चयात्मक परामर्श देना चाहिए तथा यथासम्भव ऐसे वैकल्पिक उपाय ढूँढना चाहिये जिनके द्वारा कि योजना कम लागत तथा अधिक कुशलता के साथ कार्यान्वित की जा सके। प्रशासकीय मन्त्रालय तथा वित्त मन्त्रालय द्वारा योजना (Scheme) के अनुमोदन के पश्चात् उसको सम्बन्धित मन्त्रालय के बजट

अनुमानों में सम्मिलित कर लेना चाहिए और उससे बाद अनिवारित व्यय की अनुमति दी जानी चाहिए प्रथवा योजनाओं के विभिन्न उपगोप्यता के अन्तर्गत पुनर्विनियोजनों (Reappropriations) पर कोई रुकावट नहीं होनी चाहिए, वरतों कि योजना की कुल धनराशि में वृद्धि न हो। उस स्थिति में, जबकि योजना पर पुनर्विचार करना पड़े और उसके लिए और अनिवारित धन की आवश्यकता हो, योजना के लिए आवश्यक अनिवारित को बजट प्रथवा अनुपूरक अनुमानों (Supplementary Estimates) में सम्मिलित करने में पूर्व वित्त मन्त्रालय की सहमति प्राप्त कर ली जानी चाहिए।

व्ययकारा मन्त्रालय को, बनाई गई योजना के अनुसार ही चलना चाहिए और मन्त्रालय के अन्तर्गत ही ऐसे प्रशासकीय तथा वित्तीय परामर्श लेते रहना चाहिये जो कि समय-समय पर आवश्यक समझे जायें। इससे वे सब प्रकार की देरिया समाप्त हो जायेंगी जो अब योजनाओं के तैयार करने में तथा उनके कार्यान्वय (Execution) में होती हैं, या जो छोटी-छोटी मदों पर व्यय की अनुमति प्राप्त करने के लिए योजना को रोक लेने के कारण होती हैं, अथवा जो बागजातों को इधर से उधर और उधर से इधर भेजने के कारण होती हैं। प्रशासकीय मन्त्रालयों को अपने कार्य-क्रमा की योजना अच्छी प्रकार बनानी चाहियें जिससे कि किसी भी प्रकार धन का प्रचयन न हो।¹

इस प्रकार, अनुमान समिति की सिफारिशों व आधार पर कार्यविधि तथा रीतियों में इस प्रकार सुधार किया जाना चाहिए जिससे कि कार्य में देरी न हो और वित्तीय नियन्त्रण में कार्य-कुशलता लाई जा सके। आवश्यकता इस बात की है कि प्रशासकीय मन्त्रालयों को वित्तीय उत्तरदायित्व सौंपे जाए। इस सिद्धान्त का अनुसरण किया जाना चाहिए कि "हर एक मद की मूल्य जांच करने की अपेक्षा स्पूल नियन्त्रण अधिक मितव्ययी होता है।" इसमें कोई संदेह नहीं कि यह ऊपरी अथवा स्पूल नियन्त्रण वित्त-मन्त्रालय द्वारा सगाया जाना चाहिए, परन्तु प्रशासकीय मन्त्रालयों को विभिन्न कार्यक्रमों एवं योजनाओं पर व्यय करने के लिए अधिक शक्तियां दी जानी चाहियें। इस प्रकार, सभी प्रशासकीय विभागों को वित्तीय उत्तरदायित्व सौंपे जाने चाहियें, उनमें मितव्ययता की भावना पैदा करनी चाहिए। केवल इस रीति के द्वारा ही, प्रशासकीय मशीनरी अधिक नियोजन तथा सामाजिक पुनर्निर्माण का विशाल उत्तरदायित्व अपने कंधों पर उठा सकेगी। स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व के दिनों में जो कार्य विधियां प्रचलित थी वे नवीन भारत के लोकतन्त्रीय समाजवादी दम के समाज के लिए अनुपयुक्त हैं। वित्तीय जांच तथा नियन्त्रण के द्वारा सरकारी अधिकारियों की पहल करने की क्षमता नष्ट नहीं होनी चाहिए।

भारत में बजट की क्रियान्विति (Execution of the Budget in India) (२)

राजकोषीय नियन्त्रण (Exchequer Control)

संसद द्वारा कार्यपालिका (Executive) के लिए अनुदान (Grants) स्वीकार किये जाते हैं और विनियोजन (Appropriations) किये जाते हैं। कार्यपालिका का यह कर्तव्य है कि वह धन को उसी प्रकार व्यय करे जिस प्रकार कि संसद ने उसकी स्वीकृति प्रदान की है। कार्यपालिका के पदाधिकारी जब सार्वजनिक धन को व्यय करें तो उनके कार्य-संचालन का मार्गदर्शन ईमानदारी, कुशलता तथा मितव्ययता के सिद्धान्तों के द्वारा होना चाहिए। संविधान के अन्तर्गत कार्यपालिका को सभी खर्चों के लिए स्वीकृति प्रदान करने की शक्ति संसद को ही प्राप्त है। इस बात के विषय में आश्चर्य होना संसद का कर्तव्य है कि यह देखने के लिए पर्याप्त मशीनरी वर्तमान है या नहीं कि कार्यपालिका सचित निधि से धन लेकर उन विनियोजनों से बाहर तो व्यय नहीं कर रही है जिनकी संसद ने विधि (Law) द्वारा व्यवस्था की थी। अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि बजट किस प्रकार क्रियान्वित किया जाता है, और भारत में व्यय पर राजकोषीय नियन्त्रण किस प्रकार संचालित होता है ?

बजट की क्रियान्विति का अर्थ है —

- (१) धन का समुचित संग्रह,
- (२) संग्रह किये गये धन की समुचित अभिरक्षा (Custody),
- (३) धन का समुचित सवितरण (Disbursement)।

(१) धन का संग्रह (Collection of Funds)

व्यवस्थापिका (Legislature) कर लगाती है और कार्यपालिका (Executive) उन करों का प्रबन्ध करने के लिए उपयुक्त प्रशासन-यन्त्र तथा कार्यविधि के नियमों की व्यवस्था करती है। प्रशासन-यन्त्र के निर्माण हो जाने तथा करों के प्रशासन के सम्बन्ध में कार्यविधि के नियमों की रूपरेखा बन जाने के पश्चात्, करों के निर्धारण (Assessment) का कार्य प्रारम्भ होता है। करों के निर्धारण का अर्थ है—

इस निष्कर्ष पर पहुँचना कि कौन-कौन व्यक्ति तथा निकाय (Bodies) कर घटा करेंगे, और करो की उस घनराशि का नियंत्रण जो कि उन्हें घटा करनी होगी। जब करो का निर्धारण हो जाता है तब उनका मूल्यांकन किया जाता है अर्थात् विभिन्न कर-निर्धारितियों (Assessee) से प्राप्त होने वाले घन वसूल किया जाता है। वित्त-मन्त्रालय का राजस्व विभाग (Department of Revenue) देश के प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करो (Direct and indirect taxes) के प्रशासन का नियंत्रण तथा पर्यवेक्षण करता है परन्तु यह कार्य हमारे द्वारा एक अन्य पदनाम (Designation) से, अर्थात् केन्द्रीय राजस्व मण्डल (Central Board of Revenue) के नाम से, किया जाता है। अतिरिक्त सचिव (Additional Secretary) केन्द्रीय राजस्व मण्डल का पदेन सभापति (Ex-officio chairman) होता है और मण्डल के सदस्यों को सचिवालय (Secretariat) में संयुक्त सचिवों के रूप में पदेन स्थिति (Ex-officio status) प्राप्त होती है तथा वे दोहरे कामता के अन्तर्गत कार्य करते हैं : अर्थात् जब वे नीति-सम्बन्धी मामलों पर सरकार को परामर्श देते हैं तथा सरकार के आदेशों (Orders) के सम्बन्ध में पत्र व्यवहार करते हैं तो राजस्व विभाग के रूप में कार्य करते हैं और जब सरकार की राजस्व नीति को क्रियान्वित करते हैं तो वे राजस्व मण्डल के रूप में कार्य करते हैं। इस निकाय द्वारा इन दोहरे कार्यों को सम्पन्न करने का कारण यह है कि केन्द्रीय राजस्व मण्डल सविधि (Statute) द्वारा निर्मित निकाय है और हमारे कार्यों का निर्धारण विधान-मण्डल के अधिनियम (Act) द्वारा किया जाता है। यह सरकार के आदेश जारी नहीं कर सकता। अतः यह आवश्यक समझा गया कि मण्डल के सदस्यों को सचिवालयिक पदवी प्रदान की जाय और एक राजस्व विभाग बनाया जाय।

इस प्रकार, केन्द्रीय राजस्व मण्डल के मुख्य कार्य का सम्बन्ध राजस्व के सङ्ग्रह से ही है। मण्डल द्वारा जिन राजस्व विधियों (Revenue laws) का प्रबन्ध किया जाता है वे ये हैं :—

- (१) समुद्री सीमाशुल्क अधिनियम, १८७८ (Sea customs Act),
- (२) भूमि सीमाशुल्क अधिनियम, १९२४ (Land customs Act),
- (३) केन्द्रीय उत्पादन कर तथा नमक अधिनियम, १९४४ (Central Excise and Salt tax Act)
- (४) आय-कर अधिनियम, १९२२ (Income-Tax Act),
- (५) अतिरिक्त लाभ कर अधिनियम, १९४० (Excess Profits Tax Act),
- (६) व्यावसायिक लाभकर अधिनियम, १९४७ (Business Profits Tax Act),
- (७) वारिस्ती कर अधिनियम, १९१३ (Estate Duty Act),
- (८) धन कर अधिनियम, १९१७ (Wealth Tax Act),
- (९) व्यय कर अधिनियम, १९१७ (Expenditure Tax Act),

- (१०) उपहार कर अधिनियम, १९५८ (Gift Tax Act),
- (११) अफीम अधिनियम, १८५७ व १८७८ (Opium Act),
- (१२) हानिकारक भेजक अधिनियम, १९३० (Dangerous Drugs Act),
- (१३) रेलयानी भाड़ा अधिनियम, १९५७ (Railway passenger Fares Act) ।
- (१४) मुद्राक अधिनियम, १८६६ (Stamp Act) ।

राजस्व मण्डल उन अनेक प्रशासकीय तथा अधीनस्थ प्राधिकारियों (Sub-ordinate authorities) का पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करता है जोकि विभिन्न अधिनियमों के अन्तर्गत अपने-अपने में निहित शक्तियों की क्रियान्वित करती हैं। इनके अतिरिक्त, यह विभागीय व्यवहार में एकरूपता लाने तथा विभिन्न राजस्व विधियों के प्रशासन की कार्यविधि का निर्माण करने के उद्देश्य से विभिन्न अधीनस्थ प्राधिकारियों को सामान्य किस्म के आदेश, अनुदेश (Instructions) तथा निर्देश (Directions) जारी करता है। यह अधीनस्थ प्राधिकारियों के आदेशों के विरुद्ध की गई अपीलें भी स्वीकार करता है।

धन की अभिरक्षा तथा सवितरण (Custody and Disbursement of Funds)

राजस्व का संग्रह करने के पश्चात्, उसका सवितरण करता होता है। अब हम इस सम्बन्ध में भारत में प्रचलित पद्धति की विवेचना करेंगे।

राजकोष (Treasuries)—भारतवर्ष में प्रत्येक जिले में एक राजकोष है और इस प्रकार लगभग ३०० राजकोष हैं। ये राजकोष देश की राजकोषीय व्यवस्था (Fiscal system) की इकाइया हैं और वे आधार हैं जिन पर कि लोक लेखों (Public accounts) का आरम्भ होता है। प्रत्येक राजकोष के अधीन एक या एक से अधिक उप राजकोष (Sub-treasuries) होते हैं जोकि जिले में प्रत्येक तहसील में स्थित होते हैं। राजकोषों तथा उप-राजकोषों में, उस राज्य की सरकार, जिसमें कि वे राजकोष तथा उप राजकोष स्थित होते हैं तथा गवर्नर, बीनो के ही सौदो अथवा लेन-देनों के सम्बन्ध में प्रतिदिन धन की प्राप्तियों तथा उसके सवितरण का कार्य किया जाता है और उन कार्य से सम्बन्धित सच तथा राज्य सरकारों के प्रारम्भिक लेखे पृथक्-पृथक् रखे जाते हैं। उप-राजकोष राजकोषों के समक्ष दैनिक लेखे (Daily accounts) प्रस्तुत करते हैं, जहाँ कि उन्हें वर्गीकृत तथा सूचीबद्ध किया जाता है और तत्पश्चात् वे, प्रधान राजकोष के लेखों सहित, माह में दो बार राज्य के महालेखापाल (Accountant General) को प्रेषित कर दिये जाते हैं। लेखों के साथ ही इनके प्रमाणक (Vouchers) भी भेजे जाते हैं यह राजकोष पद्धति (Treasury system), जोकि भारतीय प्रशासन प्रणाली का एक मुख्य लक्षण है, दो कारणों से प्रचलित है— अथवा तो देश की विशालता के कारण और अथवा देश

में प्रचलित पर्याप्त बैंकिंग सुविधाओं के कारण। रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना होने के पश्चात् ने राजकोष की बाकियों (Balances) का एक बड़ा भाग रिजर्व बैंक में जमा दिया जाना है। रिजर्व बैंक उन स्थानों पर स्टेट बैंक का उपयोग अपने अभिकर्ता (Agent) के रूप में करता है जहाँ कि स्टेट बैंक की शाखाएँ होती हैं। महानिवाहनों द्वारा, मासिक अथवा वार्षिक आधार पर, विभिन्न राजकोषों तथा अन्य विभागीय कार्यालयों में प्राप्त लेखों का सङ्कलन (Compilation) का एकीकरण किया जाता है। जब सभी अन्य किन्हीं राज्य सरकार या भारत सरकार के उत्तरदायित्व पर राजकोषों में धन की प्राप्ति (Receipts) तथा उसके सवितरण का कार्य किया जाता है तो आनिधि लेख (Up-to-date accounts) तैयार किये जाने में पड़ते, सम्बन्धित सरकारों के बीच लेखों अथवा खातों में आवश्यक समायोजन (Adjustments) करने होते हैं। एक ही सरकार के विभागों के बीच भी समायोजन किये जाते हैं, विशेषकर तब, जबकि उनमें कोई विभाग वाणिज्य विभाग (Commercial Department) होता है। इन समायोजनों को पूरा करने में तथा विभिन्न अनुदान (Grants) तथा विनियोजनों में सम्बद्ध वित्तीय सीधों का ठीक-ठीक लेखा नैपथ्य करने में काफी समय लग जाता है। पूर्ण रूप से ऐसे वित्तीय नियम तथा आदेश होते हैं जोकि सवितरण तथा निगन्त्रण अधिकारियों (Disbursing and controlling officers) को, अनुपूर्व अनुदान व विनियोजन प्राप्त करने अथवा बचत सौंपने के हतु, समय पर कार्यवाही करने के लिए तथा व्यय की प्रगति की देखभाल के लिए, उत्तरदायी बनाने हैं। इन अधिकारियों (Authorities) से यह आशा की जाती है कि वे इस कार्य के लिए कुछ विभागीय लेख रखें और फिर लेखा-अधिकारियों (Accounts officers) के लेखों से उनका मिलान कर लें।

व्यय के निगन्त्रण का प्रारम्भिक उत्तरदायित्व उन अनेक विभागीय निगन्त्रणकारी सत्ताओं पर होता है जिनके अधिकार में अनुदान तथा विनियोजन रहे जाते हैं। धन के सवितरण की सामान्य प्रक्रिया यह है कि विषय अथवा विल केवल "सवितरण अधिकारियों" (Disbursing officers) द्वारा लिखे जा सकते हैं जो कि अदायगियों की शुद्धता के लिए मुख्यत उत्तरदायी होते हैं। उन विषयों पर "निगन्त्रण अधिकारियों" (Controlling officers) द्वारा प्रतिहस्ताक्षर (Countersign) किये जाते हैं जोकि दण्डनीय उपेक्षा के कारण होने वाली किसी भी हानि के लिए वैयक्तिक रूप से उत्तरदायी ठहराये जाते हैं। "राजकोष अधिकारी" (Treasury officer) को, चैको की अदायगियों को अधिकृत करने से पूर्व योगों (Totals) की गणितीय शुद्धता की भी देखभाल होता है। उसे सवितरण अधिकारी के हस्ताक्षरों की भी प्रमाणित करना होता है और, यदि आवश्यक हो तो, यह भी देखना होता है कि महालेखापाल से इस सम्बन्ध में प्राधिकार (Authority) प्राप्त है या नहीं। इस प्रकार धन की अदायगियाँ उस समय तक नहीं की जा सकती जब तक कि उसके लिए किसी को उत्तरदायी न बना दिया जाय, और जैसा कि हमने ऊपर देखा कि ठीक-ठीक भुगतान

का उत्तरदायी तीन व्यक्तियों में बँटा रहता है अर्थात्, सचिवरए अधिकारी, नियन्त्रण, अधिकारी और राजकोष अधिकारी।

पुनर्वियोजन

(Re-appropriation)

प्रायः ऐसा होता है कि विधान मण्डल (Legislature) द्वारा विभिन्न कार्यों के लिए उपलब्ध किया हुआ धन अप्रयुक्त (Unutilized) रह जाता है। ऐसा भी होता है कि विशिष्ट 'अनुदान' (Grant) के अन्तर्गत, विनियोजन की एक इकाई (Unit) में तो धन की बचत हो जाती है और दूसरी में धन की और अधिक आवश्यकता होती है। "यदि एक इकाई से दूसरी इकाई में जो धन का स्थानान्तरण किया जाता है तो धन के इन विचलनों (Deviations) को व्यवस्थित कर लिया जाता है बसते कि कुल उपलब्ध धनराशि में वृद्धि न की जाये। स्थानान्तरण की इस प्रक्रिया को पुनर्विनियोजन कहा जाता है।" पुनर्विनियोजन एक अनुदान से दूसरे अनुदान में को नहीं किया जा सकता क्योंकि प्रत्येक अनुदान का निर्धारण विधान-मण्डल द्वारा किया जाता है और कार्यपालिका को उसमें किसी भी प्रकार का परिवर्तन करने का अधिकार नहीं होता। एक ही अनुदान की भिन्न भिन्न इकाइयों के अन्तर्गत विभिन्न धनराशियों में हेर-फेर करने को ही पुनर्विनियोजन कहा जाता है। अधीनस्थ अधिकारी वित्त-अन्तःलय को अनुमति के बिना धन का पुनर्विनियोजन नहीं कर सकता। पुनर्विनियोजन भिन्न भिन्न अनुदानों के बीच नहीं किया जा सकता। यह तो केवल एक ही अनुदान की विभिन्न इकाइयों के बीच किया जा सकता है। ३१ मार्च के पश्चात् धन का कोई भी स्थानान्तरण नहीं किया जा सकता क्योंकि इस अवधि के पश्चात् बिना व्यय की हुई सभी धनराशियाँ समाप्त हो जाती हैं। अन्य नियम, जो कि पुनर्विनियोजन को सीमित करते हैं, बजट तथा लेखे सम्बन्धी शुद्धता एवं पारदर्शिता से सम्बन्ध रखते हैं। विधान-मण्डल अथवा व्यवस्थापिका द्वारा किसी अनुदान में की गई कटौती को फिर से पूरा करने के लिए पुनर्विनियोजन नहीं किया जा सकता। प्रभूत मदों (Charged items) के लिए निर्धारित धन की बचतें मतदेय मदों (Voted items) में अथवा मतदेय मदों की बचतें प्रभूत मदों में स्थानान्तरित नहीं की जा सकती। अनुदान के राजस्व और पूँजीगत भागों के बीच भी विनियोजन नहीं किया जा सकता।

ब्रिटेन में व्यय पर राजकोषीय नियन्त्रण

(Exchequer Control over Expenditure in Britain)

ब्रिटेन में, व्यय पर राजकोष के नियन्त्रण की जो पद्धति प्रचलित है उसका सक्षेप में अध्ययन करना लाभप्रद होगा। संसद द्वारा विनियोजन अधिनियम के पास होने के पश्चात् से, ब्रिटेन में व्यय पर राजकोष का नियन्त्रण प्रारम्भ हुआ है। ब्रिटेन में, स्रोत धन के निर्गमन का केवल एक ही स्रोत, अर्थात् बैंक ऑफ इंग्लैंड है और

मन्त्री प्रदायगियों वही पर बन्दिन रहनी हैं। प्र-वेज विभाग प्रथम मन्त्रालय का प्रथम निम्नो लम्बान अधिकाारी (Accounting officer) होता है। मेन्वावन अधिकाारी मन्त्रालय द्वारा प्रदाय विव जान जाने मन्त्री विव पाम करता है और महा-वननाधिकाारी (Paymaster-General) पर "भुगतान के आदन" जारी करता है। महावननाधिकाारी महादक महावेननाधिकाारी के माध्यम से, जोकि एक स्थायी निदिन मक्क होता है, कार्य करता है। "धनुमोदिन" धन से अधिक् व्यय न होने देने का उत्तरदायिक् लम्बान अधिकाारी का होता है। वह इस बात का ध्यान रखने के लिए अभिलेख (Records) भी रखता है कि उसके द्वारा जारी किये गये 'भुगतान के आदन' की धनगणि 'धनुमोदिन' रानि से अधिक् न हो जाये। महावननाधिकाारी बैंक आफ इंग्लैंड से द्रव्य उमा करता है और उममें एक साठा रखता है जिसमें से "भुगतान के आदन" के द्वारा उममें समस्त उपस्थित की जान वाली मन्त्री विभागों के माता की प्रदायगिया की जाती है। इंग्लैंड में धनुमोदिन धन महावेननाधिकाारी के नाम पर उमा जाता है और उमकी प्रावेना पर ही राखरोंप खाते से, अर्थात् बैंक आफ इंग्लैंड में ब्रिटिश गवर्नर के गाने से, धन निराला जाता है। प्राप्ति की हुई मन्त्री धनरागिया भी महावननाधिकाारी को ही दे दी जाती है।¹

बैंक राखरोंप आदन को बायोन्वित करता है और राखरोंप के दैनिक लेख के समर्थन में उम नियन्त्रक के महालेखा-परिक्षक को प्रेषित कर देता है। ये दैनिक लेख नियन्त्रक के महालेखा-परिक्षक का इस योग्य बनाने है कि वह समस्त द्वारा किये गये विभिन्न मनदानों के अनुसार व्यय की प्रगति पर दृष्टि रख सके। इस प्रकार, लम्बी पद्धति के अन्तर्गत बॉर्ड भी व्यय अधिक् नहीं किया जा सकता, क्योंकि लम्बान अधिकाारी धन की प्रत्येक निवामी के लिए उत्तरदायी होते हैं; अतः यदि बॉर्ड व्यय अधिक् मात्रा में किया जाता है तो लम्बान अधिकाारी को उसके लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। इस प्रकार भाग्य से भी, ब्रिटेन जैसी, प्रत्येक मन्त्रालय के लिए पृथक्-पृथक् लम्बान अधिकाारियों की, पद्धति को मागू किया जाना चाहिए,

1 Funds which are issued to the Paymaster-General from the Bank are arranged as below after the passage of the Appropriation Act

(1) A Royal Order under the Sign Manual authorises the Treasury with the concurrence of the Comptroller and Auditor-General to issue from the Exchequer the amounts authorised by the Appropriation Act.

(2) The Treasury requires the Comptroller and Auditor-General to grant "credits on the Account of His Majesty's Exchequer for amounts within the voted limits. The Comptroller and Auditor-General writes to the Bank of England and 'grants a credit to the Treasury on the account of His Majesty's Exchequer to the amount of £ ' The Treasury, there upon requests the Bank of England to transfer the sums (as granted by the Comptroller and Auditor-General) "from the Exchequer to the Supply Account of His Majesty's Paymaster-General in the books of the Bank, specifying the services in respect of which the issues are to be made"

जिसमें कि सम्बन्धित मन्त्रालय अथवा विभाग में की जाने वाली सभी अदायगियाँ लेखाकन अधिकारी पर ही केन्द्रित रहती हैं ।

इसका अर्थ यह हुआ कि भारत में प्रचलित पद्धति, जिसमें कि लेखे (Accounts) रखने के लिए तथा स्वयं सकलित किये गए लेखों का परीक्षण (Audit) करने के लिए एक ही अभिकरण (Agency) को उत्तरदायी बनाया जाता है, अनुचित तथा दोषपूर्ण है । अतः इस स्थिति में जितनी भी जल्दी सुधार किया जायगा, देश के कुशल वित्तीय प्रशासन की दृष्टि से ऐसा करना उतना ही अधिक अच्छा होगा ।

लेखांकन तथा लेखा-परीक्षण (Accounting and Audit)

लोक-धन के समुचित लेखे रखना तथा एक ऐसे अभिकरण (Agency) द्वारा जोकि कार्यपालिका (Executive) के नियन्त्रण से मुक्त हो, उनका लेखा-परीक्षण कराना राजवित्त (Public finance) के किसी भी कुशल प्रशासन के लिए अत्यन्त आवश्यक है। प्रोफेसर डेनेरो ने ठीक ही कहा है कि "लेखाङ्कन रचनात्मक (Constructive) होता है और लेखा-परीक्षण विश्लेषणात्मक (Analytical)। लेखाङ्कन की परिभाषा इस प्रकार की गई है कि पूर्णतया अथवा आंशिक रूप से वित्तीय प्रकृति के लेन देनो अथवा सौदों (Transactions) का, द्रव्य के आधार पर, विवरण रखना वर्गीकरण करना और संशोर्धकरण करना तथा उनके परिणामों की व्याख्या करना ही लेखाङ्कन है।" "किसी संगठन की वित्तीय स्थिति तथा वित्तीय सक्रियाओं से सम्बन्धित सभ्यो की निश्चित तथा प्रमाणित अथवा सत्यापित (Verify) करने के लिए संगठन के वहीलातो, अभिलेखो तथा कार्यविधियों की सुगमस्थित परीक्षा को लेखा परीक्षण कहते हैं।"¹

लेखे (Accounts):

लेखाङ्कन क्या है ? "उस वित्तीय स्थिति तथा उन सक्रियाओं से सम्बन्धित सभ्यो की क्षीप्रता से निर्मित करने तथा स्पष्ट रूप से प्रस्तुत करने की विद्या को ही लेखाङ्कन कहते हैं जोकि प्रबन्ध के एक आधार के रूप में आवश्यक होती है।"² लेखाङ्कन का अर्थ है— संगठन के वित्तीय कार्यों का समुचित अभिलेख रखना। मत

1 Accounting has been defined as the "art of recording classifying and summarizing transactions, wholly or in part of a financial nature, in terms of money and interpreting the results thereof"

2 Auditing is an examination of the books, records and procedures of an organisation to ascertain or to verify the facts with respect to the organisation's financial position and financial operations

(Puerto Rico and its Public Administration Programme (San Juan, 1945) pp 244-45)

2 "Accounting is the science of producing promptly and presenting clearly the facts relating to financial condition and operations that are required as a basis of management"

Francis Oakey Principles of Government Accounting and Reporting 1921, p 1

लेखों अथवा हिसाब किताब का रखना व्यय करने वाली सत्ताओं अथवा कार्यपालिका का कर्तव्य है। समुचित लेखे यह भी प्रकट करते हैं कि धन का प्रयोग वैधानिक रूप से किया गया है, और लेखा-प्रतिवेदन (Account report) के आधार पर व्यय करने वाले अधिकारी अपने उच्च अधिकारियों के सम्मुख अपने सचों का औचित्य (Justification) सिद्ध करते हैं। लेखाकन की एक समुचित पद्धति के द्वारा धन के अनुचित प्रयोग को रोका जा सकता है। लेखाकन से इस बात की भी निश्चितता हो जाती है कि धन का प्रयोग उस कार्य के लिए वैधानिक रूप में किया गया है या नहीं जिसके लिए कि संसद ने उसकी स्वीकृति दी थी। लेखे इस प्रकार रखे जाने चाहियें कि वे वित्तीय सक्रियताओं से सम्बन्धित सामग्री प्रस्तुत करें तथा उनसे व्यय करने वाले प्राधिकारियों की ईमानदारी प्रकट हो। व्यय करने वाले प्राधिकारियों को अपने द्वारा खर्च किये जाने वाले एक एक पैसे के सम्बन्ध में रसीदें (Receipts) अथवा प्रमाणक (Vouchers) प्रस्तुत करने चाहिए।

लोक-लेखाकन के आवश्यक तत्व (Essentials for Public Accounting)

अब हम लोक-लेखाकन के कुछ आवश्यक तत्वों पर विचार प्रकट करते हैं। ये निम्न प्रकार हैं —

(१) लेखों का केन्द्रीकरण (Centralization of accounts) — सभी प्रकार के वित्तीय अभिलेख रखन अथवा उनके रखन की विधि का सर्ववैक्षणिक करन तथा सभी प्रकार के वित्तीय प्रतिवेदनों को तैयार करने के लिए एक ही अधिकारी को उत्तरदायी बनाया जाना चाहिये। इसका लाभ यह होगा कि सरकारी विभागों के सभी लेखा का सम्बन्ध तथा एकीकरण किया जा सकता है।

(२) लेखाकन-पद्धति की प्रकृति (Character of the Accounting system) — हिसाब किताब दोहरे लेखे के आधार (Double entry basis) पर रखा जाना चाहिए। साथ ही निम्नलिखित सिद्धान्तों के आधार पर एक साधारण खाता-बही (General ledger) रखी जानी चाहिए —

(क) लेखों का वर्गीकरण समतुलित निधि वर्गों (Balanced fund groups) में किया जाना चाहिए।

(ख) स्थायी सम्पत्ति (Permanent property) के वे परिणामपत्ति खाने (Asset accounts) जो कि खर्चों अथवा ऋणों की पूर्ति के लिए उपलब्ध न हों, निधि परिसम्पत्तियों (Fund assets) से पृथक् रखे जाने चाहिए।

(३) निधियों अथवा कोषों का वर्गीकरण (Classification of funds) — परिसम्पत्तियों, देयताओं (Liabilities) तथा प्रत्येक निधि अथवा निधियों के प्रत्येक वर्ग को लेखों के एक पृथक् समतुलित वर्ग के रूप में रखा जाना चाहिए। प्रत्येक निधि

के लिये एक पूर्ण तुलन-पत्र प्रथवा चिट्ठे (Balance sheet) का संकलन किया जाना चाहिए।

(४) बजट सम्बन्धी नियन्त्रण के लेखे (Budgetary Control Accounts)—लोक-लेखाखून पद्धति में बजट सम्बन्धी नियन्त्रण के लेखों, सरकारी भ्रामदनियों, खर्चों, विनियोजनों (Appropriations) तथा ऋण-भारों का समावेश होना चाहिए।

(५) राजस्व लेखाखून (Revenue Accounting)—लेखा-प्रतिवेदनो में, गैर-राजस्व प्रवृत्ति की सभी मदें राजस्व के प्रतिवेदनो (Reports of revenue) से पृथक् कर दी जानी चाहिए। प्रामाणिक वर्गीकरण के अनुसार, राजस्वों को निधि द्वारा प्राप्त भ्रामदनियों में तथा स्रोत (Source) द्वारा प्राप्त भ्रामदनियों में वर्गीकृत किया जाना चाहिए।

(६) व्यय लेखाखून (Expenditure Accounting)—प्रामाणिक वर्गीकरण के अनुसार, खर्चों की निधि विभाग, क्रियाओं (Activities) और यदि वाञ्छनीय हो तो उद्देश्य के आधार पर वर्गीकृत किया जाना चाहिए।¹

इस प्रकार, सरकारी लेखे तैयार करते समय उपरोक्त सिद्धान्तों का पालन किया जाना चाहिए और ऐसे वार्षिक लेखा-प्रतिवेदनो (Annual accounts reports) का प्रकाशन किया जाना चाहिए जिनमें कि सरकार के सभी विभागों की ठीक-ठीक वित्तीय स्थिति दिखाई गई हो।

लोक लेखे—इसकी विभिन्न किस्में (Public Accounts—Its Various Kinds)

अब हम लोक-लेखों की विभिन्न किस्मों पर विचार करते हैं—

(१) लेखों की रोकड़ प्रणाली तथा सभूत प्रणाली (Cash System and Accrual System of Accounts)—लेखों की रोकड़ पद्धति में सौदों का विवरण केवल तब रखा जाता है जबकि रोकड़ वास्तव में ली या दी जाती है किन्तु सभूत प्रणाली में सौदों की बातचीत के समय ही उनका लेखा दर्ज कर लिया जाता है। सभूत प्रणाली के आधार पर राजस्व का अर्थ है कि लेखों की प्रत्येक मद उस समय दर्ज की जाती है जबकि वह वाजिब होती है भ्रमवा उसके लिए बिल भ्रमवा विपत्र जारी किया जाता है। इस प्रकार, रोकड़ प्रणाली से कभी भी ठीक-ठीक वित्तीय स्थिति प्रकट नहीं होती, क्योंकि यह सदा विगत स्थिति की द्योतक होती है और

¹ The above principles have been summarized from *Public Administration in a Democratic Society* pp 432-36 by W. Brooke Graves who condensed these principles from an outline of *Principles of Municipal Accounting* recommended by the National Committee on Municipal Accounting January 6, 1936, and Morey, Lloyd "Fundamentals of Municipal Accounting," an address before the Municipal Finance Officers Association

सभूत प्रणाली सदा वर्तमान स्थिति को प्रकट करती है। चूँकि कुछ ठीको (Contracts) को पूरा होने में महीनों लग जाते हैं अतः स्वभावतः ही दोनों प्रणालियों के बीच का अन्तर काफी महत्वपूर्ण है। सभूत प्रणाली प्रबन्धकर्ताओं के लिए यह संभव बना देती है कि वे अपनी वास्तविक स्थिति का ठीक ठीक ज्ञान प्राप्त कर सकें, किन्तु रोकड़-प्रणाली में ऐसा होना संभव नहीं है। सभूत प्रणाली के अन्तर्गत, आय का लेखा तब किया जाता है जब कि वह अर्जित (Earned) की जाती है, और खर्चों का लेखा तब किया जाता है जब कि वे किये जाते हैं। सभूत प्रणाली में, राजस्व तथा करो का लेखा तब किया जाता है और तभी उन पर नियन्त्रण रखा जाता है जब कि उनका निर्धारण (Assessment) किया जाता है, और व्ययों का लेखा तब किया जाता है जब कि वे किये जाते हैं। सभूत प्रणाली राजस्व अनुमानों की वसूल-पायी और व्यय तथा विनियोजनों की उपलब्धता के सम्बन्ध में पूर्णतया आधुनिक सूचनाएँ तथा जानकारी प्रदान करती है।

(२) लागत-मूल्य लेखाङ्कन प्रणाली (Cost Accounting System) — इसका अर्थ है कि लेखाङ्कन की ऐसी प्रणाली जिसमें क्रमिक विभागों में विभिन्न क्रियाओं की लागत (Costs) नियत कर दी जाती है। लेखाङ्कन की लागत-मूल्य पद्धति में अनेक लागतें प्रकट की जाती हैं जैसे कि सरकार की विभिन्न सेवाओं की स्थापना एवं उनके संचालन की लागत, उससे सम्बन्धित पथक्-पथक् कार्यों अथवा क्रियाओं के सम्पन्न करने की लागत, व्यय के विभिन्न भागों अथवा कार्यों के वर्गों की लागत आदि। यदि विभिन्न क्रियाओं की लागत से सम्बन्धित ऐसी जानकारी की आवश्यकता होती है तो एक विशिष्ट लागत मूल्य लेखाङ्कन-प्रणाली की व्यवस्था की जाती है।

भारत में लेखाङ्कन (Accounting in India)

भारत सरकार के ठीक-ठीक लेखे रखने का उत्तरदायित्व नियन्त्रक व महा-लेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) पर होता है। "सब और राज्यों के लेखों को ऐसे रूप में रखा जायेगा जैसा कि भारत का नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक, राष्ट्रपति के अनुमोदन से, निर्धारित करे।"¹ नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के अधीन, प्रत्येक राज्य में एक महालेखापाल (Accountant General) होता है जिसके कार्यालय में (सुध तथा राज्य के) उन शोधों (Transactions) के लेखे रखे जाते हैं जोकि राज्य की क्षेत्रीय सीमाओं के अन्तर्गत सम्पन्न होते हैं। रेलों के लेखे (Railway Accounts) रेलों के वित्तीय आयुक्त (Financial Commissioner) द्वारा, और प्रतिरक्षा लेखे (Defence Accounts) वित्त-मन्त्रालय द्वारा, वित्तीय सलाहकार (प्रतिरक्षा) और सैनिक महालेखापाल के माध्यम से रखे जाते

है। जहाँ तक भारत सरकार के लेखों की रखने का प्रश्न है, इस सम्बन्ध में महालेखा परीक्षक व निम्नलिखित वर्तव्य तथा शक्तिवा हैं¹ —

(१) महालेखा-परीक्षक (Auditor-General) भारत के वित्त तथा राजस्व लेखा का सङ्कलन इस रूप में करेगा जोकि राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित किया जायेगा और उन्हीं राष्ट्रपति के पास भेजेगा। वह किसी भी सरकारी अधिकारी से कोई भी सूचना इस रूप में माग सक्ता है जोकि उन लेखों के पूर्तिकरण की दृष्टि से आवश्यक हो।

(२) महालेखा-परीक्षक को यह अधिकार होगा कि वह उस रूप का निर्धारण कर सके जिसके अनुसार लेखा परीक्षण कार्यालयों में लेखे रखे जायेंगे, बसतों कि राष्ट्रपति की पूर्वानुमति के बिना ऐसा कोई भी परिवर्तन न किया जाय जो कि वित्त व स्वरूप को तथा राजस्व लेखों (Revenue Accounts) को प्रभावित करें।

(३) यदि कोई ऐसा सन्देह अथवा विवाद उत्पन्न होता है कि किसी बड़े शीर्षक (Major head) में कोई विनिष्ट छोटा शीर्षक, अथवा किसी छोटे शीर्षक (Minor head) में कोई विनिष्ट ग्योरवार (Detailed) शीर्षक सम्मिलित किया जाना चाहिए या नहीं तो उसका निर्णय महालेखा-परीक्षक द्वारा किया जायेगा।

(४) महालेखा-परीक्षक प्रनिर्णय लेखा-परीक्षण विभागों (Audit Departments) द्वारा रखे गये बहोलानों की वाकियों का सारलेख तैयार करेगा और उसे राष्ट्रपति के पास भेजेगा।

(५) महालेखा-परीक्षक को यह शक्ति प्राप्त होगी कि वह उस रूप (Form) का निर्धारण कर सके जिसमें कि भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग के सम्मुख लखे प्रस्तुत करने वाले अधिकारी ऐसे लखे प्रस्तुत करेंगे, अथवा जिस (रूप) में वे प्रारम्भिक लेखे रखे जायेंगे जिनसे कि इस प्रकार प्रस्तुत किये जाने वाले लेखों का सङ्कलन किया जाता है अथवा जिन पर वे आधारित होते हैं।

(६) महालेखा परीक्षक इस बात की व्यवस्था करेगा कि उसके अधीनस्थ अधिकारी राष्ट्रपति अथवा स्थानीय शासन द्वारा माँगी गई ऐसी कोई भी सूचना प्रदान करें अथवा वह स्वयं प्रदान करे जो कि उसके नियन्त्रण के अधीन कार्यालयों में रखे गए लेखों से प्राप्त की जा सकती है।

(७) महालेखा परीक्षक इस बात की व्यवस्था करेगा कि राष्ट्रपति, स्थानीय शासन तथा प्राधिकारियों को अपने वार्षिक बजट अनुमान तैयार करने में जिस सहायता की भी आवश्यकता हो, भारतीय लेखा परीक्षण विभाग के अधिकारियों द्वारा वह प्रदान की जाय।²

1 His Powers are governed by the Audit and Accounts Order 1936 as adapted under the Indian (Provisional Constitution) Order 1947

2 Extract from Auditor General's Rules framed by the Secretary of State in Council under Section 96 D (1) of the Government of India Act, 1935, reproduced by Dr Gyan Chand, The Financial System of India, 1926 pp 410-414

भारत की स्वतन्त्रता के कारण होने वाले कुछ परिवर्तनों के फलस्वरूप, उपरोक्त नियमों में कुछ आवश्यक हेर-फेर किये गए हैं, यद्यपि उनका महत्वपूर्ण ढांचा पूर्ववत् ही है, उदाहरण के लिए, सन् १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत परिषद् (Council) में गवर्नर जनरल तथा राजमन्त्री (Secretary of State) थे। अब देश में संसदीय पद्धति है जिसमें कि देश पर शासन करने की वास्तविक सत्ता संसद तथा उसकी समिति, अर्थात् मन्त्रि-परिषद् (Council of the ministers) में निहित है और राष्ट्र के प्रधान को राष्ट्रपति (President) कहा जाता है।

भारत में लेखाकन की कार्यविधि (Accounting Procedure in India)

राजकोष (Treasuries), जो कि भारत में राजस्व-विषयक प्रशासन की पहली इकाई (Unit) है, अपने प्रमाणक (Vouchers) (अथवा खपा निकासने वाले अधिकारियों द्वारा राजकोषों के समुच्चय प्रस्तुत किये जाने वाले विपत्र), माह में दो बार उनसे व्यवहार करने वाले भिन्न-भिन्न महालेखापालों (Accountants General) के समक्ष प्रस्तुत करते हैं जो कि इन प्रमाणकों से लेखों (Accounts) का स्वयंसेवक करते हैं। राजकोषों द्वारा भेजे गए ये प्रमाणक महालेखापालों के कार्यालयों में लखे के उन बड़े तथा भूख्य शीर्षकों में संवर्णित किये जाते हैं जो कि नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित होते हैं। तब उनमें वे अन्तर्निर्माणिक सौदे भी जोड़ दिये जाते हैं जिनके लिए सम्बन्धित विभागों के बहीखातों के दोषों में समायोजन (Adjustments) किए जाते हैं। इसके पश्चात् नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक महालेखा-पालों के अभिलेखों (Records) से दो प्रकार के लेखों का संकलन करता है। वित्त लेखों (Finance Accounts) में सभी प्राप्ति तथा व्यय एक साथ दिखाये जाते हैं जबकि विनियोजन लेखों (Appropriation Accounts) में संसद द्वारा अनुमोदित अनुदानों (Grants) के अनुसार किया गया वास्तविक व्यय दिखाया जाता है। नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक अन्य अधीनस्थ महालेखापालों द्वारा प्रस्तुत किये गए लेखों के विवरण-पत्रों (Statements) से एक सामान्य वित्तीय विवरण-पत्र भी तैयार करता है जिसमें कि प्राप्ति एवं सवितरण (Receipts and disbursements) के अन्तर्गत सरकार की अशोधित देयताएं तथा परिसम्पत्तियां (Outstanding liabilities and assets) दिखाई जाती हैं। यह सब कार्य प्रधान केन्द्रीय कार्यालय में किया जाता है। नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक द्वारा तैयार किये गए लेख राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं जो कि उन्हें सदन (House) के समुच्चय रखता है।

लेखों तथा लेखा-परीक्षण की पृथक्ता (Separation of Accounts and Audit)

वर्तमान व्यवस्था, जिससे अन्तर्गत कि व्ययकारक अधिकारी (Spending authorities) उन सौदे अथवा लेन-देन (Transactions) के सम्बन्ध में, जिनके

लिए कि वे जिम्मेदार होते हैं, एक पूर्ण तथा प्राप्तिव हिस्सा बित्ताव रखने के लिए उत्तरदायी नहीं होते और पूर्णतः ही वे स्वतन्त्र तथा परिपालन का कार्य एक बाह्य सत्ता धरति भारतीय लेखा परीक्षण विभाग में निहित रहता है, —व्यवहारक विभागों के अनेक ऐसे उत्तरदायित्वों की दृष्टि से पूर्णतया असंगत (Inconsistent) है जैसे कि अपने वित्तीय सौदों पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण तथा बजट अनुदानों व विनियोजनों की परिधि में रहने के संगत के प्रति अपने दायित्वों को पूरा करने का उत्तरदायित्व वास्तव में, प्रचलित व्यवस्थाएँ उक्त उत्तरदायित्वों को बलवित करती हैं तथा अत्यन्त दोषपूर्ण हैं। लेखाखून तथा लेखा-परीक्षण की व्यवस्था पृथक्-पृथक् कार्यों के रूप में की जानी चाहिए, क्योंकि प्रबन्ध (Management) के एक आवश्यक अंग के रूप में, लेखाखून का कार्य प्रबन्धकों के नियन्त्रण के अन्तर्गत रहना चाहिए और प्रबन्ध पर बाह्य निरीक्षण एक जाच के रूप में भी, लेखा-परीक्षण तथा लेखाखून के कार्य को एक ही अभिकरण में समुचित नहीं किया जाना चाहिए।

लेखा-परीक्षण से लेखाखून को पृथक् रखने के पक्ष में जो तर्क दिये जाते हैं वे ये हैं —

(१) लेखों अथवा हिस्सा बित्ताव का रखना व्यव-कारक प्राधिकारियों का निष्पादक कार्य (Executive function) है।

(२) जब लेखों का विभागीकरण किया जाता है तो प्रशासकीय अधिकारियों को वास्तविक व्यय के घाँटे उपलब्ध हो जाते हैं। यदि प्रशासन अपने निजी लेखे (Accounts) रखता है तो विभिन्न विभागों की स्थिति का स्पष्ट वित्तीय चित्र सदा उसके सामने रह सकता है। अक्टूबर सन् १९५१ में ब्रिटेन में राष्ट्रमण्डल (Commonwealth) के देशों में महालेखा-परीक्षकों (Auditor-General) का सम्मेलन सर्वसम्मति से इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि महालेखा परीक्षकों को भुगतान नहीं करने चाहिए अथवा लेख नहीं रखने चाहिए। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक ने संसदीय समिति के सामने दिये गये अपने वक्तव्य में यह कहा कि, “यदि भारत में राजकोषीय नियन्त्रण की एक संतोषजनक व्यवस्था लागू करनी है, तो मेरे विचार से, हमें इस दिशा में उठाये जाने वाले पहले पग के रूप में, ब्रिटेन में प्रचलित पद्धति का अध्ययन लेना होगा, जिस में कि प्रत्येक मन्त्रालय (Ministry) तथा बड़े व्यवहारक विभाग में पृथक् पृथक् लेखाधिकारी (Accounts officers) रखे जाते हैं और उस मन्त्रालय अथवा विभाग से सम्बन्धित सभी भुगतानियाँ उक्त अधिकारी पर ही केन्द्रित रहती हैं। इसका ही एक अन्य रूप यही हो सकता है कि राज्य सरकार को हिस्सा-बित्ताव अथवा लेखों को रखने का कार्य स्वयं अपने ऊपर लेना होगा जोकि संविधान के संक्रमणावलीन उपबन्धों (Transitional provisions) के अन्तर्गत, वर्तमान समय में, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक का उत्तरदायित्व माना जाता है। वर्तमान स्थिति विसम है कि लेखे रखने तथा उनका परीक्षण करने के लिए एक ही अभिकरण को उत्तरदायी बनाया जाता है, केवल नियम विरुद्ध ही नहीं है, अपितु अत्यन्त अनुचित

तथा दोषपूर्ण भी है।¹ प्रचलित व्यवस्था की अनुपयुक्तता को साइमन आयोग (Simon Commission) ने भी स्वीकार किया था जिसने कि प्रचलित व्यवस्था में पाये जाने वाले दोषों का एक स्पष्ट विश्लेषण किया।

साइमन आयोग ने कहा कि “भारतीय वित्तीय व्यवस्था का एक विचित्र लक्षण यह है कि यह उसको (महालेखा-परीक्षण को) एक तीसरा कार्य सौंपती है। लेखों के संकलन (Compilation of accounts) तथा उनके परीक्षण (Audit) का कार्य, उन प्रांतों (Provinces) को छोड़कर जिनमें कि परिषदीय राजमन्त्री (Secretary of State in Council) ने अन्य कोई घोषणा की हो, एक ही अधिकरण अर्थात् भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग (Indian Audit Department) को सौंपा गया है। अतः महालेखा-परीक्षण केवल लेखा-परीक्षण के लिए ही उत्तरदायी नहीं होता, बल्कि उन लेखों अथवा हिसाब किताब को तैयार करने का उत्तरदायित्व भी उस पर ही होता है जिसका कि वह लेखा-परीक्षण करता है। वह, वास्तव में, वह अधिकारी होता है जोकि उन लेखों के संकलन के लिए वैधानिक रूप से उत्तरदायी होता है जोकि राजमन्त्री को प्रतिवर्ष संसद के दोनों सदनो के समक्ष रखने होते हैं। कर्तव्यों के इस नियम-विरुद्ध (Anomalous) संयोग (जोकि भारत में सन् १९२० से पूर्व प्रचलित प्रशासन की अस्पष्ट केन्द्रीकृत पद्धति का अवशेष-भाग है) का स्पष्टीकरण भारत की सैद्धान्तिक तथा प्रशासकीय व्यवस्थाओं की संक्रमणकालीन प्रकृति में निहित है। भारत सरकार के अनेक विभागों में तथा संयुक्त प्रान्त (United Provinces) में लेखा-परीक्षण तथा लेखे पहले ही पृथक् कर दिये गये हैं, और अन्य प्रांतों में इस वित्तीय सुधार का विस्तार करने के कार्यक्रम में, जिसकी कि सन् १९२४ की Muddiman Committee ने तीव्र सिफारिश की थी, केवल इसमें व्यय होने वाली लागत का विचार ही बाधक हो रहा है।”²

इस प्रकार, इन गम्भीर दोषों को दूर करने तथा प्रभावशाली राजकोषीय नियन्त्रण लागू करने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक तथा अनिवार्य है कि लेखा-परीक्षण के कार्य को लेखाकन के कार्य से पृथक् किया जाये और प्रशासकीय विभागों के अन्तर्गत आवश्यक लेखाकन-यन्त्र का संगठन किया जाए। लोक-व्यय (Public expenditure) पर राजकोषीय नियन्त्रण के बारे में प्रस्तुत किये गये अपने तृतीय प्रतिवेदन (Report) में सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) ने भी लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण के कार्य को पृथक् करने की सिफारिश की।

निष्कर्ष (Conclusion)

यदि लेखे प्रशासनिक अधिकारियों के पास को स्थानान्तरित कर दिये जायें तो अनेक समस्याओं का समाधान करना होगा। “लेखों (Accounts) का विभागीकरण करने से यह आवश्यकता उत्पन्न होगी कि इन लेखों का एकीकरण किया जाए

1 Simon Commission Report V. I, p 377.

2 Simon Commission Report V. I, p 377

तथा सम्पूर्ण रूप में सघन व राज्य सरकारों के सम्मिलित वित्त तथा राजस्व लेखों में उनका संचरण किया जाए। इस बात के विषय में निश्चित होना भी आवश्यकता होगी कि मन्त्रालयों की विलंबी हुई इकाइयों के घनत्वों तथा लेखा-परीक्षण के सिद्धान्तों एवं उसकी कार्यविधि में एकरूपता (Uniformity) कायम रखी जाए। सघन तथा राज्यों के बीच ताल मेल बनाए रखना भी भी व्यवस्था करनी होगी। इस विचार के ही सन्दर्भ में यह प्रश्न भी उठा महत्वपूर्ण हो जाता है कि क्या एक ऐसे अभिकरण के द्वारा जो कि लेखा के तथा विवेक रूप से लागू किए जाने वाले नियमों व विनियमों के विभागीय ढांचे में परिचित होता है पर्याप्त एवं कुशल लेखा-परीक्षण की व्यवस्था की जा सकती है। भाषाई राज्यों के वनन से, जहाँ कि सरकारी काम-काज प्रादेशिक भाषाओं में ही किया जायेगा, और ही समस्या के उठ खड़ी होने की सम्भावना है। सार रूप में यह कहा जा सकता है कि उचित यही है कि इन परिवर्तनों का प्रारम्भ उस समय तक नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि भविष्य विलम्बित निश्चित तथा स्पष्ट न हो जाय।¹

“भारत सरकार के लेखे तथा लेखा-परीक्षण की भूमिका” (An Introduction to Indian Government Accounts and Audit) नामक पुस्तक में इस समस्या का निम्न प्रकार उल्लेख किया गया है —

“सन १९२४ में, संयुक्त प्रान्त (अब उत्तर प्रदेश) में तथा भारत सरकार के कुछ विभागों में सिविल क्षेत्र में लेखा परीक्षण से लेखों को पुनर्बुद्ध करने की एक योजना प्रयोग के रूप में लागू की गई थी। परन्तु सन १९३१ में पूर्णतया वित्तीय कारणों से यह प्रयोग (Experiment) छोड़ दिया गया क्योंकि यह देखा गया है कि लेखों के पुनर्बुद्ध करने की यह पद्धति अधिक खर्चीली थी। कुछ भी हो, लेखों तथा लेखा-परीक्षण के संयुक्तीकरण की पद्धति सैद्धान्तिक रूप में बड़ी प्रभावशाली है और यह लेखा-परीक्षण (Audit) को लेखे (Accounts) के उन कार्यों से संयुक्त करने, जो कि पूर्णतया निष्पादक अधिकारियों के कार्य हैं, लेखा परीक्षण की स्वतन्त्रता को नष्ट करने लगती है। वर्तमान में इस अत्यन्त आवश्यक सुधार के मार्ग में मानवीय शक्ति की समस्याएँ बाधक हैं परन्तु भविष्य में जब भी मानवीय शक्ति की स्थिति सुधरेगी तभी इस सुधार (Reform) को सम्भीरता के साथ लागू करना होगा।² इस समस्या को दृष्टिगत रखते हुए, यह आवश्यक है कि लेखों तथा लेखा परीक्षण को पुनर्बुद्ध किया जाए और अधिक लाभ के कारण प्रथम मानवीय शक्ति की उत्पादन-कथित वृद्धि के कारण इस सुधार को लागू करने में देरी न की जाए।

लेखा-परीक्षण (Audit)

लेखा परीक्षण देश के वित्तीय कार्यों पर ससदीय नियन्त्रण लगाने के सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रश्नों में से एक है। स्वतन्त्र लेखा परीक्षण लोक-धन की सुरक्षा का

1 Asoka Chanda *Indian Administration* p. 250

2 An Introduction to the Government Accounts and Audit p. 531

एक अत्यन्त महत्वपूर्ण साधन है। "वित्तीय सक्रियाओं तथा परिणामों से सम्बन्धित तथ्यों को निश्चित, सत्यापित तथा सूचित करने के लिए किसी व्यवसाय अथवा संगठन के बहीखातो तथा अभिलेखों की सुन्यवस्थित परीक्षा को लेखा-परीक्षण कहते हैं।"¹ लोकतन्त्रीय देश में सरकारी धन का लेखा-परीक्षण एक स्वतन्त्र अधिकारी द्वारा किया जाता है जोकि विधान-मण्डल (Legislature) के उत्तरदायित्व पर इस कार्य को सम्पन्न करता है। उसका यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि धन मितव्ययता एवं ईमानदारी के साथ व्यय किया गया है या नहीं।

लेखा-परीक्षण के प्रकार पूर्व-लेखा-परीक्षण और उत्तर-लेखा परीक्षण

(Types of Audit : Pre-Audit and Post-Audit)

पूर्व-लेखा परीक्षण का सम्बन्ध, किसी सौदे अथवा लेन देन के पूर्ण होने तथा लेखावत की अन्तिम पुस्तकों में उसका अभिलेख किए जाने से पूर्व उसके महत्वपूर्ण तत्वों की परीक्षा से होता है। यह प्रबन्ध-कर्त्ताओं का एक भस्म है तथा विभाग अथवा अभिकरण के अन्तर्गत उन सौदों की परिशुद्धता (Accuracy) तथा वैधता (Legality) की एक प्रभासकीय जांच है जोकि अभी चालू है। पूर्व-लेखा-परीक्षण धन की उपलब्धता तथा व्यय की वैधता की जानकारी प्राप्त करने के लिए किया जाता है। यदि इसकी समुचित व्यवस्था की जाए तो यह बजट के साधनों से अधिक व्यय को रोक सकता है।

उत्तर-लेखा-परीक्षण का सम्बन्ध, सौदों के पूर्ण हो जाने तथा लेखांकन की पुस्तकों में उसका लेखा किये जाने के पश्चात् उनके अभिलेखों (Records) की जांच से होता है। उत्तर-लेखा-परीक्षण तब किया जाता है जबकि धन वास्तव में खर्च कर दिया जाता है।

लेखा-परीक्षक के कार्य (Functions of an Auditor)

वार्षिक लेखा-परीक्षण एक ऐसे व्यक्ति अथवा अभिकरण द्वारा किया जाना चाहिए जोकि कार्यपालिका के नियन्त्रण से स्वतन्त्र हो। स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण के कार्य को सम्पन्न करने वाला अभिकरण विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए।

लेखा-परीक्षक के मुख्य रूप से तीन कर्तव्य होने चाहिए। सर्वप्रथम उसे भूतकाल के सौदों की जांच करनी चाहिए। सरकारी धन की प्राप्ति अभिरक्षा

1 "Auditing is a systematic examination of the books and records of a business or other organisation, in order to ascertain or verify, and to report upon, the facts regarding its financial operations and the results thereof"

—Robert H. Montgomery, *Auditing Theory and Practice*, 6th Ed 1960

(Custody) तथा सवितरण (Disbursement) करने वाले सभी व्यक्तियों प्रत्येक अभिकरणों के लेखों तथा विवरणों की जांच करनी चाहिए जिससे कि उनकी ईमानदारी तथा समुचित उत्तरदायिता के बारे में आशंका न हो जा सके। दूसरे, जो सरकारी निधियाँ (Funds) व्यय की गई हों, जो प्राप्त की गई हों प्रत्येक जो प्राप्त की जानी हो, उनके स्रोतों की रचना के प्रश्न की जांच करनी चाहिए। तीसरे, लेखा परीक्षक को ऐसे परीक्षणों प्रत्येक जांचों के परिणामों की सूचना विधान-सभा (Legislative Assembly) को, जोकि सरकार की कार्यपालिका तथा प्रशासनिक शाखाओं की जांच का काम करने वाली एक शाखा (Branch) है, देनी चाहिए। दूसरी ओर नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के कामों में हैं - राज्य द्वारा प्रत्येक उम्मेद विरुद्ध किये गए दावों का निराकरण, और इसी के प्रथम में, राज्य के केन्द्रीय लेखों को रखना तथा क्षेत्रीय कार्यालयों तथा संस्थाओं में सहायक लेखांकन पद्धतियों का निर्धारण करना। इनमें शुद्ध रूप से प्रशासकीय वर्तमान ही सम्मिलित हैं। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक प्रशासकीय नियन्त्रण तथा अभिलेख के उपायों के रूप में, सभी दावों (Claims) की उपपुष्टि, यथार्थता तथा वर्गीकरण के निर्धारण के उद्देश्य से उनका प्रशासकीय पूर्व-परीक्षण करेगा।¹

इंग्लैंड में व्यय-नियन्त्रण : लेखा-परीक्षण

(Expenditure Control in England : Audit)

इंग्लैंड में सन् 1८६६ के 'राजकोष तथा लेखा-परीक्षण विभाग अधिनियम' द्वारा स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण की व्यवस्था की गई। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक वार्षिक रूप से राजकोष तथा अन्य विभागों के लेखों की जांच करना है। वह इतनी गहराई से जांच करता है जितनी कि आन्तरिक प्रशासकीय जांचों को दृष्टिगत रखते हुए वह आवश्यक समझता है। वह इस बात का निश्चय करता है कि व्यय ससदीय विनियोजनों की सीमा के अन्तर्गत किये गए हैं या नहीं, और राजकोषीय निर्देशों का पालन किया गया है या नहीं। "नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक अपने निर्णयों का विवरण लोकसभा की सार्वजनिक लेखा समिति के सामने रखता है जिसका सम्पाति विज्ञान मण्डल के विरोधी पक्ष का एक सदस्य होता है।" यह समिति सरकारी अधिकारियों तथा राजकोष के प्रतिनिधियों की सुनवाई करने के पश्चात् अपने निर्णयों की सूचना लोकसभा (House of Commons) को देती है। विधायी आलोचना (Legislative criticism) की स्थिति में, या तो राजकोष को अपना सम्पाति-क्रम ही बदलना होता है अथवा सार्वजनिक रूप से अपना पक्ष पोषण करना होता है। यदि कहीं किसी विभाग द्वारा विनियोजनों से अधिक व्यय किया जात है तो राजकोष को उसकी अनुमति देनी आवश्यक होती है और जहाँ तक भी अनुज्ञेय (Permissible) हो, उसे धन के स्थानान्तरण का प्राधिकार देना होता है, यदि ऐसा नहीं होता

1 Report on a survey of the organisation of the State Governments of North Carolina, Brookings Institution, Washington, D. C., 1930 p. 320.

है तो राजकोष को अनुपूरक विनियोजन (Supplementary appropriation) के रूप में लोकसभा से सत्यापन (Ratification) प्राप्त करना आवश्यक होता है। यदि इन दोनों में से कोई भी रीति नहीं अपनाई जाती है तो विभागीय लेखाकन अधिकारी वैयक्तिक रूप से इसके लिए उत्तरदायी होता है।¹

संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यय नियन्त्रण . लेखा परीक्षण (Expenditure Control in the United States : Audit)

संयुक्त राज्य अमेरिका में सन् १९२१ के बजट तथा लेखाकन अधिनियम (Budget and Accounting Act) के द्वारा एक स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण कार्यालय की स्थापना की गई। इस कार्यालय की निम्नलिखित शक्तियाँ सौंपी गईं, अमेरिका की सरकार के द्वारा अथवा उसके विरोध में किये गये सभी दावों तथा भागों का निबटारा तथा समाधान करना, लेखाकन की प्रक्रिया तथा रूप का निर्धारण करना लोक-धन की प्राप्ति, सवितरण तथा उपयोग सम्बन्धी सभी मामलों की जाच पड़ताल करना, और कानून का उल्लंघन करके किये गए प्रत्येक व्यय अथवा ठेके की मूचना कांग्रेस को देना। इन प्रकार इन शक्तियों में ये प्राधिकार सम्मिलित हैं, लोक-धन की प्राप्ति, उसके व्यय अथवा उपयोग सम्बन्धी सभी सविधियों (Statutes) की व्याख्या करना, ठेकों का अनुमोदन करना और भुगतानों की वैधता के लिए आवश्यक मूल प्रलेखों की अपनी अभिरक्षा (Custody) में रखना है। ये शक्तियाँ वह प्रदर्शित करती हैं कि संयुक्त राज्य अमेरिका में सामान्य लेखाकन कार्यालय (General Accounting office) को केन्द्रीय स्थिति प्राप्त है।

भारत का नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General of India)

भारतीय संविधान के निर्माताओं ने एक स्वतन्त्र नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक की भी व्यवस्था की है जोकि भारत की संघित निधि (Consolidated Fund of India) में से व्यय किये जाने वाली सभी लोक-धनराशियों का लेखा परीक्षण करता है। उसके श्यावित्व तथा पदावधि की सुरक्षा की भी व्यवस्था की गई है वस्तुतः कि उसका व्यवहार अच्छा हो। इस बात का पूर्ण प्रयत्न किया गया है कि उसके पद को किसी भी प्रकार के बाह्य प्रभाव तथा दबाव से मुक्त रखा जाए। सेवा-निवृत्ति (Retirement) के पश्चात् उसकी पुनर्नियुक्ति नहीं की जा सकती। इस स्वतन्त्रता की गारन्टी इसलिए की गई है जिससे कि, वह बिना किसी भय के कार्य कर सके।

1 "Under this system there is public assurance that financial policies and procedures will stand disinterested scrutiny, without calling in question the major substantive decisions for which the Government assumes political responsibility."

—F. M. Marx (Ed.) *Elements of Public Administration*. 1946 New York, p. 607

अपने कर्तव्यों के निष्पादन में, उमरा, यहाँ तक कि राष्ट्र की सर्वोच्च सत्ता तक में भी मतभेद अथवा विरोध हो सकता है। यह विभिन्न कार्यपालक प्राधिकारियों (Executive authorities) द्वारा किये जाने वाले कर्तव्यों के विरलेगण तथा आलोचनारमक जाच के अपने कर्तव्यों की केवल तभी सम्पन्न कर सकता है जबकि वह कार्यपालक के नियन्त्रण अथवा दबावों से मुक्त रहे।

सविधान (Constitution) के अनुच्छेद १४८-१५१ में उसकी शक्तियों की व्याख्या तथा उसके पद की व्याख्या निम्न प्रकार की गई है—

नियुक्ति तथा सेवा की शर्तें

(Appointment and Conditions of Service) :

“अनुच्छेद १४८ (१) भारत का एक नियन्त्रक महालेखा परीक्षक होगा जिसको राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर और मुद्रा सहित अधिपत्र (Warrant) द्वारा नियुक्त करेगा तथा वह अपने पद में केवल उसी रीति और केवल उन्हीं कारणों से हटाया जायेगा जिस रीति और जिन कारणों से उच्चतम न्यायालय का न्यायाधीश हटाया जाता है।

(२) प्रत्येक व्यक्ति, जो भारत का नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक नियुक्त किया जाता है, अपने पद-ग्रहण के पूर्व राष्ट्रपति अथवा उसके द्वारा उस कार्य के लिए नियुक्त व्यक्ति के समक्ष कृतीय अनुमोचि में इस प्रयोजन के लिए दिये हुए प्रपत्र के अनुसार शपथ या प्रतिज्ञान करेगा और उस पर हस्ताक्षर करेगा।

(३) नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक का वेतन तथा सेवा की शर्तें ऐसी होंगी जैसी कि संसद विधि द्वारा निर्धारित करे, और जब तक संसद इस प्रकार निर्धारित न करे तब तक ऐसी होंगी जैसी कि द्वितीय अनुमोचि में उल्लिखित हैं।

परन्तु न तो नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक के वेतन में और न उसकी अनु-पस्थिति का छुट्टि, पेन्शन या सेवा निवृत्ति की आयु सम्बन्धी अधिकारों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसकी अलाभकारी कोई परिवर्तन किया जायेगा।

(४) अपने पद पर न रहने के पश्चात् नियन्त्रक महालेखा परीक्षक भारत सरकार के अथवा किसी राज्य की सरकार के अधीन और पद का पात्र न होगा।

(५) इस सविधान के तथा संसद द्वारा निर्मित किसी विधि के उपबन्धों के अधीन रहते हुए भी भारतीय लेखा परीक्षा व लेखा-विभाग में सेवा करने वाले व्यक्तियों की सेवा की शर्तें तथा नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक की प्रशासकीय शक्तियाँ ऐसी होंगी जैसी कि नियन्त्रक महालेखा-परीक्षक से परामर्श करने के पश्चात् राष्ट्रपति नियमों द्वारा विहित करे।

(६) नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक के कार्यालय के प्रशासन व्यय जिसके अन्तर्गत उस कार्यालय में सेवा करने वाले व्यक्तियों को या उनके बारे में, देय सब वेतन, भत्त तथा निवृत्ति-वेतन अथवा पेन्शन भी हैं, भारत की सचित निधि पर भारित होंगे।

कर्तव्य

(Function) :

अनु० (१४६) नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक सभ ने और राज्यों के तथा अन्य प्राधिकारी या निकाय (Body) के लेखों (Accounts) के सम्बन्ध में ऐसे कर्तव्यों का पालन और ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगा जैसा कि ससद निर्मित विधि के द्वारा या उसके आधीन निर्धारित किये जायें तथा, जब तक उस बारे में इस प्रकार उपबन्ध नहीं किया जाता तब तक, सभ के और राज्यों के लेखों के सम्बन्ध में ऐसे कर्तव्यों का पालन और ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगा जैसा कि इस सविधान के प्रारम्भ से ठीक पहले क्रमशः भारत अधिराज्य (Indian Dominion) के और प्रान्तों के लेखों के सम्बन्ध में भारत के महालेखा-परीक्षक को प्रदत्त थी या उसके द्वारा प्रयोज्य थी।

अनु० (१५०) सभ के और राज्यों के लेखों को ऐसे रूप में रखा जायेगा जैसा कि भारत का नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक, राष्ट्रपति के अनुमोदन से, निर्धारित करे।

अनु० (१५१) (१) भारत के नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक सभ-लेखा सम्बन्धी प्रतिवेदनो को राष्ट्रपति के समक्ष उपस्थित किया जायेगा जो उनकी ससद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखवायेगा।

(२) भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के राज्य के लेखा सम्बन्धी प्रतिवेदनो को राज्यपाल के समक्ष उपस्थित किया जायेगा जो उनको उस राज्य के विधान-मण्डल के समक्ष रखवायेगा।

उसे "सभ प्रत्येक राज्यों के राजस्वों में से, भारत में तथा भारत से बाहर किये गए सभी खर्चों का लेखा-परीक्षण करना होता है और इस बात का निश्चय करना होता है कि लेखों में घनराशियों के जो सवितरण दिखाये गए हैं क्या वे घनराशियां उस सेवा अथवा कार्य के लिए वैधानिक रूप से उपलब्ध थी अथवा उस पर लागू होती थी जिस पर कि वे लागू अथवा गारित की गई थी और क्या व्यय उस प्राधिकार के अनुरूप है जिससे कि उन व्ययों का प्रशासन होता है।" इस प्रकार लेखा-परीक्षण प्रतिवेदन (Audit Report) के व्ययों के सम्बन्ध में होने वाली अनियमितताओं का उल्लेख करना होता है। प्रतिवेदन में यह भी उल्लेख करना होता है कि क्या बजट अनुदानों से अधिक घनराशि व्यय की गई है, अथवा व्यय के लिए कोई उचित अनुमति प्राप्त थी या नहीं, अथवा लोक घनराशियों के दुर्विनियोजन (Misappropriation) अथवा अपव्यय (Waste) का तो कोई मामला नहीं था। तत्पश्चात् ये प्रतिवेदन विधान-मण्डल के समक्ष उपस्थित किये जाते हैं।

भारत में लेखा-परीक्षण विभाग का संगठन

(Organisation of the Audit Department in India) :

नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक संगठन का प्रधान होता है और उसके कर्तव्यों के निष्पादन में चार उप-नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक उसकी सहायता करते हैं।

प्रधान कार्यालय का अधिकारी-वर्ग निम्न प्रकार होता है—

नियन्त्रक महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General)

= १

उप-नियन्त्रक महालेखा परीक्षक (Deputy Comptroller and Auditor General) = ४

वाणिज्यिक लेखा-परीक्षा नियन्त्रक (Controller of Commercial Audit) = १

लेखा-परीक्षक तथा लेखा-निर्देशक (Director of Audit and Accounts) = १

निरीक्षण-निर्देशक (Director of Inspection) = १

समन्वय-निर्देशक (Director of Coordination) = १

सहायक नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक (Assistant Comptroller and Auditor General) = ३

सहायक लेखाधिकारी (Assistant Accounts Officers) = १०

लेखक वर्गीय (Ministerial) गैर-लेखक वर्गीय सेवाओं के अनेक अन्य सदस्य होते हैं। प्रधान कार्यालय के समूह के अतिरिक्त, भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा विभाग क्षेत्रीय कार्यालयों के निम्नलिखित चार वर्गों में बंटा हुआ है, अर्थात्—

(१) असीमित लेखा-परीक्षक तथा लेखा कार्यालय।

(२) डाक व सार लेखा-परीक्षा तथा लेखा कार्यालय।

(३) रेलवे लेखा-परीक्षा कार्यालय, और

(४) प्रतिरक्षा सेवा लेखा-परीक्षा कार्यालय।

पहले दोनों प्रकार के क्षेत्रीय कार्यालय सम्मिलित रूप में लेखा तथा लेखा-परीक्षा कार्यालय हैं किन्तु अन्तिम दोनों प्रकार के क्षेत्रीय कार्यालय केवल लेखा-परीक्षण का ही कार्य करते हैं। ब्रिटेन में भारतीय लेखों के लेखा-परीक्षक (Auditor) के कार्यालय तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में लेखा-परीक्षक के कार्यालय भी नियन्त्रक महालेखा-परीक्षक के ही आधीन हैं।

लेखा-परीक्षण के सम्बन्ध में विवाद

(Controversy about Audit)

लोक-प्रशासन के विशेषज्ञ पाल एच० एपिलबी ने, भारतीय प्रशासन पर लिखे गये अपने दो प्रतिवेदनों में, जोकि उन्होंने भारत सरकार के ससक्ष प्रस्तुत किये, नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के कार्य के महत्व की आलोचना की। उन्होंने कहा कि "भारत में नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक का कार्य एव वही मात्रा में औपनिवेशिक शासन (Colonial rule) का अवशेषमात्र है। यह कार्य ब्रिटिश शासन के मार्ग में बाधक नहीं था, बल्कि यह उस शासन का सहायक था, तथा उसका एक अभिन्न अंग

था। यह ब्रिटिश काल में सरकारी सेवाओं में काम करने वाले भारतीयों पर बड़े प्रतिबन्ध लगाता था। ये प्रतिबन्ध सरकार द्वारा ऐसे प्रशासन की स्थिति में लगाये जाते थे जोकि मुख्यतः पुलिस तथा कराधान (Taxation) के कार्यों से सम्बन्धित थे और जिसका कल्याणकारी राज्य के उद्देश्यों से कोई सम्बन्ध नहीं था।

स्वतंत्रता के पहले ही दौर में, भारतीय अग्रान्तर्ग नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक की उपेक्षा करने लगे और यह दुर्न्यवहार अधिक स्पष्ट हो गया। बाद में इस स्थिति में पूर्ण सुधार किया गया, परन्तु इसी प्रक्रिया में पुराने प्रतिबन्धात्मक प्रभाव उस समय फिर उभर आये जबकि नई नीतियों के क्रियान्वय के लिए अधिक लोचशीलता की तथा उत्तरदायित्वपूर्ण विवेक के अधिक प्रयोग की आवश्यकता थी। इस न सुधरी हुई स्थिति का निचोड़ यह है कि आज नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक लोक-कर्मचारियों में नियुक्त करने तथा कार्य करने के प्रति पाई जाने वाली व्यापक अनिच्छा का एक मुख्य कारण बना हुआ है।”

यह निरोधात्मक तथा निषेधात्मक प्रभाव नीकरशाही पर संसद के माध्यम से पड़ता है क्योंकि संसद द्वारा छोटे-छोटे अपवादों तथा लेखा-परीक्षक के कार्य की ओर अत्यधिक ध्यान केन्द्रित किया जाता है***।

इस सम्बन्ध में निश्चय ही दोष संसद का है। इसने संसदीय उत्तरदायित्व के नाम पर लेखा-परीक्षण के महत्व को अत्यधिक रूप से बढ़ा घटा कर व्यक्त किया है और इसी कारण यह नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के कार्यों की वैसी परिभाषा करने में असफल रही है जैसी कि संविधान के अनुसार करनी चाहिए थी। इस प्रकार जो स्थान रिक्त रहा, उसमें लेखा-परीक्षक ने अपनी स्थिति बदल ली।

“नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक का कार्य वास्तव में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य नहीं है। लेखा-परीक्षक (Auditors) अच्छे प्रशासन के बारे में अधिक नहीं जानते, और न अधिक जानने की उनसे आशा ही की जा सकती है, उनकी प्रशिक्षण भी उन अन्य लोगों के साथ ही सर्वोच्च होती है जोकि प्रशासन के बारे में अधिक नहीं जानते। लेखा-परीक्षक जो कुछ जानते हैं वह है लेखा-परीक्षण (Auditing)—और इसे प्रशासन (Administration) नहीं कहा जा सकता, यह एक आवश्यक किन्तु अत्यन्त उदासीन कार्य है जिसका स्वरूप सफुल्लित तथा उपयोगिता अत्यन्त सीमित है।”

जहाँ तक एपिलबी के विचारों का सम्बन्ध है, उनके अपने देश में भी उनको महत्व नहीं दिया जाता। उनके ये विचार ठीक नहीं हैं। सरकारी धन तो एक सार्वजनिक धरोहर अथवा न्यास (Trust) है। इस धरोहर का दुरुपयोग नहीं किया

1 Public Administration in India, Report of a survey 28-29 Paul H. Appleby consultant in Public Administration Re-examination of India's Administrative System with special reference to Government's Industrial and Commercial Enterprises, 1953, pp 27-28 42-43

जाना चाहिए। अतः इसकी सुरक्षा का एवमान साधन सेला-परीक्षण ही है। सेला-परीक्षण का उद्देश्य यह नहीं होना चाहिए कि यह विद्वान्मण्डल की निरपेक्षतामय दृष्टि से प्रशासन की देखे बस्ति उसे तो प्रशासन की ठीक प्रकार समझने की निरपेक्षतामय रीति से स्पष्टीकरण करना चाहिए और तब अपने निर्णय देने चाहियें। "सभी मान्य जनान्त्रो मे, सेला-परीक्षण आवश्यक दोष (Necessary evil) सम्झ कर ही सहन नहीं होता परन्तु यह सुलभयान मित्र सम्झा जाना है जो प्रकृति सामान्यी तथा तत्त्वज्ञानी व्यवसाय प्रारंभिक अनियमितताओं व भूलों की ओर, जो व्यक्तियों द्वारा निर्णय के दोषों, प्रशासकानी और वैयक्तिकी के कार्य व व्यापक के रूप में होती है, ध्यान आकृष्ट करता है। सेला-परीक्षण तथा प्रशासन के पूरक योगी (Complementary roles) की स्वयं सिद्ध प्रमाण के रूप में स्वीकार किया जाना है क्योंकि सरकारी व्यवस्था के गुणवत्ता संचालन के लिए ये अनिवार्य है।"¹

सेला-परीक्षण के दृष्टिकोण से भी पुनर्वर्गीकरण की आवश्यकता है। भूतकाल में, सेला-परीक्षण तथा प्रशासन में एक दूसरे से विस्तृत पुनर्गठन कार्य किया है। दोनों में एक साथ मिलने की, एक दूसरे का दृष्टिकोण समझने की, और सबसे अधिक महत्वपूर्ण, निवादास्पद विषयों को स्पष्ट करने तथा गुणवत्तामय कार्यवाहकी करने की ओर कम ही ध्यान रहा है। इस स्थिति में, सेला परीक्षण की अपने प्रतिवेदनो में अनेक ऐसे मामलों सम्मिलित करने की प्रेरणा मिली जिनके बारे में सन्तोषजनक स्पष्टीकरण तथा समाधान की आवश्यकता हो। इस प्रकार इस सम्बन्ध में यह धारणा बनने लगी कि सेला-परीक्षण का उद्देश्य प्रशासन की कमियों को प्रदर्शित करना है। ऐसी योजनाओं तथा प्रयोजनाओं के सम्बन्ध में भी तत्त्वज्ञानी प्रकृति की आपत्तियाँ उठाई जानी हैं जिनका कार्यान्वयन योग्यता, क्षमता तथा साहस एवं तीव्रता के साथ किया गया है।²

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक देश में महासेला-परीक्षण की निपुणता सबसे अधिक महत्वपूर्ण नियुक्तियों में से एक होती है। प्रत्येक उत्तरदायी सरकार को इस पद के लिए उचित व्यक्ति का चयन करने में विशेष ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। किसी भी प्रकार के दबाव से मुक्ति तथा उसका प्रतिधार करने की योग्यता का होना, इस उच्च पद के लिए अत्यन्त आवश्यक है। सेला-परीक्षण में चाहे कुछ भी कमियाँ क्यों न हों, पर एक्सपर्टों के प्रतिवेदन में महासेला-परीक्षण पर जिस प्रकार का दोषारोपण किया गया है, सौरतन्त्र के सभी हितक्षिप्तों द्वारा उस पर दुःख प्रकट किया जायेगा।

1 Asoka Chandra - *Ind. an Administration*, p. 151

2 Ibid., pp. 252-53

संसदीय वित्त समितियाँ (Parliamentary Financial Committees)

संसद अपनी सार्वजनिक लेखा-समिति तथा अनुमान समिति के द्वारा देश के वित्त पर अत्यन्त प्रभावशाली नियन्त्रण लागू करती है। अब हम वित्तीय नियन्त्रण के सम्बन्ध में इन दोनों समितियों द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों का अध्ययन करेंगे।

सार्वजनिक लेखा-समिति (Public Accounts Committee)

उत्तरदायी सरकारों वाले सभी देशों की वित्तीय व्यवस्थाओं में यह एक भाग्य उपवन्ध (Provision) होता है कि बजट के क्रियान्वयन के पश्चात् सौदी अथवा व्यवहारों का पुनरवलोकन किया जाता है। यह तो स्पष्ट है कि विधान-मण्डल (Legislature) को विशिष्ट कार्यों के लिए नियत धनराशियों पर मतदान की शक्ति देना उस समय तक विलम्ब व्यर्थ है जब तक कि उसे इस बात की देखभाल करने का अधिकार न प्रदान किया जाये कि धन कार्यपालिका (Executive) द्वारा उन उद्देश्यों एवं कार्यों की पूर्ति के लिए व्यय किया गया है या नहीं जिनके लिए कि उन पर मतदान हुआ था। ऐसी अनुसूचना माने के लिए सामान्यतः यह योजना अपनाई जाती है कि लोक-सेवकों के एक ऐसे वर्ग द्वारा, जोकि व्यवहारक प्राधिकारियों से पृथक् व स्वतन्त्र होता है, लोक लेखों का एक पूर्ण एवं सतत लेखा-परीक्षण किया जाता है। तत्पश्चात् ऐसे लेखा-परीक्षक का प्रतिवेदन, विधान-मण्डल की एक समिति सार्वजनिक लेखा समिति के पास भेज दिया जाता है जोकि उसकी जाँच करती है और अपने निर्णयों की सूचना विधान-मण्डल को भेजती है।

भारत में, सार्वजनिक लेखा समिति का निर्माण प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए संसद के दोनों सदनों द्वारा संयुक्त रूप से किया जाता है। इसमें २२ सदस्य होने हैं जिनमें १५ लोकसभा से लिए जाते हैं और ७ राज्य-सभा से।

‘Rules of Procedure and Conduct of Business’ के अनुसार समिति का कार्य इस विषय में अपने आपको सन्तुष्ट करना है कि—

(क) लेखों में धनराशियों के जो सबितरण दिखाये गये हैं क्या वे धनराशियाँ उस सेवा अथवा कार्य के लिये वैधानिक रूप से उपलब्ध थी अथवा उस पर लागू होती थी जिस पर कि वे लागू अथवा भारित की गई थी ;

(स) क्या व्यय उस प्राधिकार के अनुन्मूलन है जिससे कि उन व्ययों का प्रशासन होता है, और

(ग) क्या प्रत्येक पुनर्निर्धारण (Re appropriation) समय प्राधिकारी द्वारा बनाये गये नियमों के अनुरोध इस सम्बन्ध में नियमों के उपबन्ध (Provision) के अनुसार किया गया है।

सार्वजनिक लेखा-परीक्षा के निम्नलिखित वर्तमान भी होंगे —

(क) नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन को दृष्टिगत रखते हुए उन लेखा विवरणों (Statement of accounts) की, जिसमें कि राज्य निगमों (State Corporations) (जैसे कि राबु निगम व दामोदर घाटी निगम आदि) और व्यापार तथा विनिर्माण योजनाओं एवं प्रायोजनाओं (जैसे कि हिन्दुस्तान स्टील व सिंद्री पट्टादाइज आदि आदि) की आय तथा व्यय दिखाये जाते हैं, तथा साथ ही साथ उन बिट्टों प्रथमा तुलन पत्रों (Balance sheets) एवं हानि-लाभ खातों के विवरणों की जाँच करना जिन्हें कि किसी विनिर्दिष्ट निगम, व्यापारिक संस्था प्रथमा प्रायोजना (Project) की वित्तीय व्यवस्था का नियमन करने वाले वैधानिक नियमों के उपबन्धों के अनुसार तैयार किया जाता हो प्रथमा राष्ट्रपति जिन्हें तैयार कराना आवश्यक समझे।

(ख) स्वायत्त संस्थाओं की आय तथा व्यय प्रदर्शित करने वाले उन लेखा-विवरणों की जाँच करना जिनका लेखा परीक्षण भारत के नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक द्वारा या तो राष्ट्रपति के निर्देशों के अनुसार प्रथमा संसद की सविधि (Statute) द्वारा किया जाए।

(ग) उन मामलों के सम्बन्ध में नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन पर विचार करना जिनके विषय में राष्ट्रपति उमंगे किसी भी आय प्रथमा प्राप्त का लेखा-परीक्षा करने प्रथमा भण्डारों (Stores) तथा शेय खातों (Stocks) के खातों की जाँच करने की माँग करें।

अपने कार्यों का निष्पादन करने के लिए समिति को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह व्यक्तियों को बुलवा सके तथा कागजातों व अभिलेखों की माँग कर सके। यह अपने विचाराधीन लक्षों में अभिलेखित व्यवस्था के सम्बन्ध में विभागीय अधिकारियों से प्रश्न पूछ सकती है। जब मन्त्रालयों (Ministries) प्रथमा विभागों (Departments) के लेखा की जाँच की जाती है तब उस सम्बन्धित मन्त्रालय के सचिव (Secretaries) समिति के सम्मुख उपस्थित होते हैं। समिति की जाँच उस सामग्री पर आधारित होती है जोकि नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक द्वारा प्रदान की जाती है। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक समिति के प्रबल में सहायता पहुँचाने के लिए उसकी बैठक में स्वयं उपस्थित होता है। वह समिति का मुख्य कार्यवाहक व्यक्ति, मार्गदर्शक तथा भिन्न होता है। वह सम्प्रति (Chairman) का, जोकि

निपटाय जाने वाले मामलों की बारीकियों से सामान्यतः अनभिज्ञ होना है, दायाँ हाथ होता है। वह ऐसे उपयोगी प्रश्नों का भी सुझाव देता है जोकि समिति के सदस्यों द्वारा साक्षियों (Witnesses) से पूछे जा सकते हैं। इस प्रकार सार्वजनिक लेखा-समिति तथा नियन्त्रक महासभा-परीक्षण पूरक (Complementary) योग प्रदान करते हैं।

समिति का मुख्य कार्य नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षण के प्रतिवेदन (Report) की जाँच करना है जिससे कि इस बात का निश्चय हो सके कि सदन द्वारा स्वीकृत धन सरकार द्वारा "माया की परिधि के अन्तर्गत" व्यय किया गया है या नहीं। साक्षियों व प्रमाणों की जाँच के पश्चात्, समिति अपना प्रतिवेदन तैयार करती है जो कि सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। समिति की सिफारिशों सरकार द्वारा बिना किसी हेर-फेर के स्वीकार तथा कार्यान्वित की जाती हैं। जब कभी सरकार के पास समिति द्वारा की गई सिफारिशों से मतभेद के कारण होते हैं तो ऐसे कारण समिति के सामने रखे जाते हैं। समिति सरकार के विचारों को दृष्टिगत रखकर मामले पर पुनर्विचार करती है और फिर या तो अपनी सिफारिशों में मसौदा कर देती है अथवा उन पर हठ रहती है। मतभेद सामान्यतः इसी रीति से दूर कर लिए जाने हैं और जहाँ तक भी सम्भव होता है इस सम्बन्ध में समझौता कर लिया जाता है। यदि कार्यपालिका तथा समिति इस विषय में किसी समझौते पर नहीं पहुँचते तो अन्त में मामला सदन के सामने रखा जाता है, यद्यपि वास्तव में ऐसा अवसर आज तक कभी आया नहीं है।

इस समिति की सामान्य आलोचना यह की जाती है कि इसका कार्य शव-परीक्षा (Post-mortem) करना है। इस परीक्षण से कोई मतलब हल नहीं होता क्योंकि एक बार धन जब गलत तरीके से व्यय कर दिया जाता है तब उसके पश्चात् उसे वापिस नहीं लौटाया जा सकता। परन्तु इस सम्बन्ध में यह तर्क दिया जा सकता है कि शव-परीक्षा की भी अपनी निजी उपयोगिता होती है। "यह तथ्य अपवाद ज्ञान ही, कि एक ऐसी समिति भी है ज्ञानि किये गये कार्य का सूक्ष्म-परीक्षण करेगी, कार्यपालिका की दिग्विजिता अथवा उपेक्षा पर" "एक बड़ी रोक लगाता है। यह परीक्षा यदि समुचित रीति से की जाती है तो इससे प्रशासन की सामान्य कार्यक्षमता में वृद्धि होती है। समिति द्वारा की जाने वाली परीक्षा भावी अनुमानों तथा भावी नीतियों (Future policies), दोनों के लिए ही एक मार्ग-दर्शक के रूप में भी सहायक हो सकती है।" सार्वजनिक लेखा-समिति की उपयोगिता केवल इस कारण ही समाप्त नहीं की जा सकती चूँकि इसका कार्य शव-परीक्षा करना है। यह तथ्य ही कि धन के व्यय होना के पश्चात् कोई लेखों अथवा खातों (Accounts) की जाँच करेगा, सरकारी अधिकारियों को सावधान रखता है इन प्रतिवेदनों के सम्बन्ध में

समय के प्रति कार्यवाहिका की उत्तरदायिता (Responsibility) का प्रभाव यह होता है कि वित्तीय प्रशासन की कार्य कुशलता बढ़ती है।

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि समिति के कार्य इस प्रकार हैं। प्रथम तो, इस विषय में आश्वस्त होना कि जन सभा की इच्छानुसार व्यय किया गया है; दूसरे, इस विषय में आश्वस्त होना कि व्यय करते समय पर्याप्त मितव्ययता का ध्यान रखा गया है, और तीसरे, सभी वित्तीय मामलों में लोक-नैतिकता (Public morality) के ऊँचे स्तर को कायम रखना। समिति का नियन्त्रण एक विशेषज्ञ का नियन्त्रण है क्योंकि यह एक ऐसे दक्ष एवं विशेषज्ञ-नेतागरीक्षण का पूर्ण उपयोग करती है जिसके उद्देश्य इसके अपने उद्देश्यों से तान-मेस खाते हैं। इसके प्रतिरित, समिति का नियन्त्रण मुख्यतः एक वित्तीय नियन्त्रण है। इसका मुख्य कार्य लेखा-परीक्षण (Audit) की जांच करना है। बाबू व्यय की जांच-पड़ताल से इसका कोई सम्बन्ध नहीं होता। इसका नियन्त्रण तो न्यायिक (Judicial) होता है। कानून विस्तृत स्पष्ट होता है, विभागों के विगत कार्य स्पष्ट होते हैं और सदस्यों को यह निश्चय करना होता है कि कानून तथा विभागों के विगत कार्य (Past actions) एक दूसरे से मेल खाते हैं या नहीं। यह एक निर्दलीय नियन्त्रण होता है। मास्टिन चेम्बरलेन ने इस समिति का वर्णन इन शब्दों से किया है : "यह न्यायाधीशों की एक समिति है जोकि अपने कार्य के समय सभी दलीय विचारधाराओं को एक ओर रख देती है।"¹ "अपने इन्हीं गुणों के कारण सार्वजनिक सेवा समिति ने मजलता प्राप्त की है। लेखा-समिति को विशेषज्ञ एवं दक्ष होना ही चाहिए क्योंकि इसकी अनेक जटिल एवं तकनीकी प्रश्नों से निबटना होता है तथा विशेषज्ञों के साथ उन पर वाद-विवाद करना होता है। यदि इसे लेखा-परीक्षण के निष्कर्षों का सर्वोत्तम रीति से लाभ उठाना है तो इसका नियन्त्रण मुख्यतः वित्तीय नियन्त्रण ही होना चाहिए। इसके न्यायिक तथा निर्दलीय होने की व्याप्ति प्राप्त करने की सामर्थ्य का अर्थ यह है कि यह एक ऐसे विश्वास, निश्चितता तथा प्रभाव के माध्यम्यं कर सकती है जिन्हें कि राजनीति से सम्बद्ध विभागों (Bodies) से प्राप्त करने की क्षमता नहीं की जा सकती।"² भारतीय लोक सेवा समिति व भी निर्दलीय होने की व्याप्ति प्राप्त की है और इससे बिना किसी भय अथवा पक्षपात के, भारत सरकार के विभिन्न विभागों से सम्बन्धित व्यय की अवक अनिवार्यताओं का उल्लेख किया है।

1 House of Commons Debates 28-6-1921 Col 2985.

2 Basil Chubb : *The Control of the Public Expenditure* 1952, Oxford pp 196 97

समिति की महत्वपूर्ण सिफारिशें

(Important Recommendations of the Committee)

लेखों (Accounts) तथा लेख-परीक्षण (Audit) की पृथक्ता के सम्बन्ध में सार्वजनिक लेखा समिति ने यह विचार व्यक्त किया : "राजकोपीय नियन्त्रण के इस प्रश्न पर विचार करते समय, समिति कुछ ऐसे स्थानों की प्रचलित व्यवस्था का भी उल्लेख करना चाहेगी जहाँ कि भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग के कार्यालयों पर पूर्व-लेखापरीक्षण (Pre-audit) का संचालन करने तथा भुगतानों (Payments) करने के उत्तरदायित्वों का भार भी डाल दिया गया है। धन के भुगतान करने तथा प्रारम्भिक लेखे रखने का कार्य कार्यपालिका के प्राधिकारियों (Executive authorities) का है, और यह बात सर्वविदित है तथा सार्वजनिक रूप से स्वीकार की जाती है कि भुगतानों अथवा भुगतानों का लेखा-परीक्षण करने वाला अधिकरण (Agency) उस अधिकरण से पृथक् तथा स्वतन्त्र होना चाहिए जिसे कि संचितरण तथा भुगतान करने होते हैं क्योंकि इन कार्यों को संयुक्त करने से सम्भावना यह है कि जप्तताओं तथा गवर्न करना सुविधाजनक हो जायेगा और उनका प्रवास में आना भी कठिन हो जायेगा। इससे महालेखा-परीक्षक की स्थिति बड़ी अनिष्टपूर्ण तथा नियम-विरुद्ध हो जाती है। अतः भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग को भुगतान करने के लिए उत्तरदायी बनाना मौलिक तथा सैद्धान्तिक दृष्टि से गलत है। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक ने समिति को सूचित कर दिया है कि यह तथा उसके पूर्ववर्ती अधिकारी (Predecessors) समय-समय पर सरकार से इस बात का निरोध करते रहे हैं कि उसके विभाग को पूर्व-लेखा परीक्षण तथा राज-कोपीय भुगतान के लिए उत्तरदायी बनाना अनुचित तथा अनुपयुक्त है, और इस बात का दबाव डालते रहे हैं कि उसको पूर्व-लेखा परीक्षण तथा भुगतान करने के कार्य से मुक्त कर दिया जाए। सार्वजनिक दृष्टि से यह कार्य उसके विभाग के कर्तव्यों की परिधि से पूर्णतया बाहर है। परन्तु दुर्भाग्यवश विभिन्न सरकारों ने न तो इस कार्य की अनुपयुक्तता को ही अनुभव किया है और न इस व्यवस्था के जोतिम को ही समझा है, अतः इस माह गर्द दिल्ली राजकोष की स्थापना के अभिनव उदाहरण को छोड़कर, सरकारों ने नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के सुझाव को कार्यन्वित नहीं किया है। समिति नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के इस विचारों का पूर्ण समर्थन करती है कि उनके विभाग को बिना जरा भी देरी बिना इस कार्य से मुक्त कर दिया जाना चाहिए, और यह सिफारिश करती है कि सम्बन्धित सरकारों द्वारा इस उद्देश्य की पूर्ति की दिशा में शीघ्र पग उठाये जाने चाहियें।"¹

अप्य पर समुचित राजकोपीय नियन्त्रण रखने के लिए समिति ने अन्य महत्वपूर्ण सिफारिशें भी कीं समिति ने यह कहा कि "इस बात के विषय में आवश्यक होने

के लिए, कि अनुमोदिता अनुदानों (Grants) तथा समद द्वारा किये गये विनियोजनों (Appropriations) से अधिक व्यय नहीं किये गये हैं, राजकोषीय नियन्त्रण की एक सन्तोषजनक व्यवस्था के अत्यन्त शीघ्र लागू किये जाने की आवश्यकता है। यह बड़ी अनुचित बात है कि नियन्त्रक व महानेखा-परीक्षक को सब तथा राज्य सरकारों के लेखों के सक्शन वा तथा उनके ही लेखा-परीक्षण वा भी उत्तरदायित्व सौंपा जाये।" समिति ने यह सिफारिश की कि 'केन्द्र सरकार को चाहिए कि वह जब राज्यों को वापिस अनुदान दे तब उन देशाघो एवं शर्तों का भी स्पष्ट ह्म से उल्लेख कर दे जिनके अन्तर्गत तथा जिनकी पूर्ति के लिए उन अनुदानों का उपयोग किया जाना चाहिए, जिससे कि अन्य अनचाहे कारणों में अनुदानों के अन्तर्हित किये जाने का भय न रहे, तथा लेखा-परीक्षण करन वान प्राधिकारियों को इस बात की जाच करने में कोई कठिनाई न हो कि व्यय अनुदान की शर्तों तथा उद्देश्यों के अनुरूप किया गया है या नहीं।" 'नियन्त्रक व महानेखा-परीक्षक को यह भी अधिकार प्राप्त होना चाहिये कि वह राज्य द्वारा संरक्षण प्राप्त व्यापारिक संस्थाओं के व्यय का भी लेखा-परीक्षण कर सके, चाहे उनका नाम कुछ भी क्यों न हो, क्योंकि न उनका वित्तीय-पोषण संचित निधि (Consolidated Fund) से ही किया जाता है।"

'सरकारी औद्योगिक व्यवसायों के प्रबन्ध के लिए निगमों (Corporations) की स्थापना संसद द्वारा पारित किय गये अधिनियम (Acts) की सत्ता के अन्तर्गत की जानी चाहिये।"

'लेखा-परीक्षा विभाग (Audit Department) को पूर्व-लेखापरीक्षण तथा भुगतान के कार्य से मुक्त करने के लिए सम्बन्धित सरकारों द्वारा शीघ्रगामी पद उठाये जाने चाहियें।" सार्वजनिक सेवा समिति की ये प्रमुख सिफारिशें जब लागू की जायेंगी तब लोक-व्यय (Public Expenditure) पर समुचित राजकोषीय स्थापित हो जायगा।

अनुमान समिति (Estimates Committee)

एक अन्य समिति जोकि संसद के उत्तरदायित्व पर वित्तीय नियन्त्रण लागू करती है, अनुमान समिति है।

अनुमान समिति सदन (House) के तीस सदस्यों की मिलाकर बनती है जिनका निर्वाचन प्रतिवर्ष किया जाता है। इसका मुख्य कार्य व्यय में मितव्ययता (Economy) लाने के सुझाव देना है अतः इसे 'सतत मितव्ययता समिति" (Continuous Economy Committee) कहा जाता है। इस समिति का सरकार की नीति से कोई सम्बन्ध नहीं होता। इसका काम इस विषय में आश्वस्त होना है कि सरकार द्वारा निर्धारित नीति के ढाँचे के अन्तर्गत सरकार के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए न्यूनतम व्यय ही किए जाएं। समिति का वास्तविक कार्य, सरकार की नीति

तथा उद्देश्यों को स्वीकार करते हुए जितसे कि उसका कोई सम्बन्ध नहीं है, इस सम्बन्ध में सुझाव देना है कि उस नीति तथा उसके उद्देश्यों को सरकारी साधनों का न्यूनतम ध्यान करके किस प्रकार क्रियान्वित तथा पूर्ण किया जा सकता है।

अनुमान समिति के कार्य इस प्रकार हैं —

(१) इस सम्बन्ध में रिपोर्ट देना कि अनुमानों में निहित नीतियों के अनुरूप क्या क्या मितव्ययताएँ संगठनात्मक सुधार, कार्य कुशलता अथवा प्रशासनिक सुधार लाए जा सकते हैं।

(२) प्रशासन में कार्य-कुशलता तथा मितव्ययता लाने के लिए प्रचलित नीति के स्थान पर किसी अन्य नीति का सुझाव देना।

(३) इस बात की जाँच करना कि प्रशासकीय क्रियाओं के सम्पादन में जो धन लगा हुआ है वह अनुमानों में निहित नीति की सीमाओं के अन्तर्गत है या नहीं।

(४) अनुमानों को संसद के समक्ष प्रस्तुत करने की विधि के सम्बन्ध में सुझाव देना।^१

यह एक या एक से अधिक उप समितियों (Sub Committees) की भी नियुक्ति कर सकती है। प्रत्येक उपसमिति को अविभाजित समिति की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। ये उप समितियाँ ऐसे किसी भी मामले की जाँच करती हैं जोकि उनको सौंपा जाता है, और इन उप समितियों के प्रतिवेदन (Reports) को सम्पूर्ण समिति (Whole Committee) के प्रतिवेदन के सदृश ही माना जाता है, बशर्त कि वे सम्पूर्ण समिति की किसी बैठक में अनुमोदित कर दिये जायें। इस शक्ति का प्रयोग अनेक अवसरों पर किया जा चुका है, उदाहरण के लिए, जब अनुमान समिति को उत्पादन मन्त्रालय (Ministry of Production) के अन्तर्गत विभिन्न राष्ट्रीय उद्योगों के अनुमानों की जाँच करनी थी तब अनेक उप-समितियों की नियुक्ति की गई थी और एक-एक विशिष्ट उद्योग एक-एक उप-समिति को सौंप दिया गया था। उप समितियों की पद्धति कार्य-कुशलता बढ़ाने वाली है। और इसके अच्छे रचनात्मक परिणाम निकलते हैं।

समिति सरकारी अधिकारियों से सुनवाई करती है और परीक्षाधीन अनुमानों से सम्बन्धित अन्य गवाहिर्माँ लेती है। यह एक प्रस्तावनी तैयार कर सकती है जिसके प्रश्नों का उत्तर विभागीय अध्यक्षों को देना होता है। यह विभागीय अधिकारियों से कोई भी चार्ट व आँकड़े माँदि माँग सकती है।

इसके प्रतिवेदन सरकार के सम्मुख प्रस्तुत की जाने वाली सिफारिशों के रूप में होते हैं। सरकार इन सिफारिशों को स्वीकार कर सकती है अथवा उनकी न स्वीकार करने के कारण दे सकती है। ऐसी स्थिति में, यदि समिति अपनी पहली सिफारिशों की ही पुन पुष्टि कर देती है तो उस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय संसद 'छोड़ दिया जाता है। तथापि, व्यवहार में ऐसी स्थिति उत्पन्न होने नहीं दी जाती

और पारस्परिक विचार-विमर्श द्वारा ही मनभेद दूर कर लिए जाते हैं। जैसी रि लोक-सदन (House of Commons) में भी पद्धति है, अनुमान समिति के प्रतिवेदनो पर औपचारिक वाद-विवाद (Formal debate) नहीं किया जाता। सदस्य प्रतिवेदन पर या तो बजट पर सामान्य वाद-विवाद के समय विचार करते हैं अथवा उस समय जबकि सम्बन्धित अनुमान विचाराधीन होते हैं। अनुमान समिति ने लोक-निधियों का कुशल तथा मितव्ययी उपयोग करने के सम्बन्ध में कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण सिफारिशें की हैं। अनुमान समिति ने प्रशासकीय, वित्तीय तथा अन्य सुधारों पर अपने नये प्रतिवेदन (१९५३-५४) में निम्नलिखित सिफारिशें की —

“किसी भी योजना को प्रारम्भ करने से पहले, उसका समुचित रीति से निर्माण किया जाना चाहिए और इस बात का भी निश्चय किया जाना चाहिए कि योजना के लिए जितनी धनराशि की आवश्यकता है तथा वह उपलब्ध है अथवा उपयुक्त समय पर उपलब्ध की जा सकती है। योजनाओं तथा अनुमानों का स्पष्टीकरण पूर्ण विधायक सभायां जाना चाहिए जिनसे कि वित्त-मन्त्रालय (Ministry of Finance) उस योजना का अनुमोदन करने तथा वित्तीय सहमति प्रदान करने में समर्थ हो सके।”

“जब वित्त-मन्त्रालय द्वारा वित्तीय दृष्टिकोण से योजना (Scheme) पर सह-मति प्रदान कर दी जाय, तो उसके पश्चात् उस योजना के स्पष्टीकरण वायव्य तथा उस सम्बन्ध में धन व्यय करने का उत्तरदायित्व सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालय का होना चाहिए तथा उसे यह अधिकार भी प्रदान किया जाना चाहिए कि वह योजना के उप-शीर्षकों के अन्तर्गत धनराशियों में उस सीमा तक हेर-फेर अथवा रद्दीकरण कर सके जहाँ तक कि कुल लागत-व्यय पर इसका कोई प्रभाव न पड़े।”

प्रशासकीय मन्त्रालय तथा वित्त मन्त्रालय द्वारा योजना का अनुमोदन किए जाने के पश्चात् उसको सम्बद्ध मन्त्रालय के बजट अनुमानों में सम्मिलित कर लिया जाना चाहिए; और उसके बाद फिर जब तक कि योजना की कुल धनराशि में ही वृद्धि न हो तब तक योजना के विभिन्न उप-शीर्षकों के अन्तर्गत पुनर्विनियोजनों पर कोई अतिरिक्त अनुमति अथवा प्रतिवन्ध नहीं होना चाहिये। यदि योजना का पुनर्वालोचन करना पड़ जाये और उसके लिये और अतिरिक्त धनराशि की आवश्यकता हो, तो उस स्थिति में योजना की उस आवश्यक अतिरिक्त धनराशि को बजट अथवा अनु-पूरक अनुदानों में सम्मिलित किए जाने से पहले वित्त-मन्त्रालय की सहमति प्राप्त कर लेनी चाहिये।

अधिकांश योजनाएँ (Schemes) ऐसी होती हैं कि प्रारम्भ में अर्थात् निर्माण के समय उनके सभी पहलुओं पर विचार नहीं किया जाता और फिर योजनाओं के प्रारम्भ होने के पश्चात् प्रशासकीय मन्त्रालय अपने विचारों में वृद्धि, परिवर्तन अथवा उनका पुनर्निर्माण करते हैं। समिति के मत में, यह एक ऐसा तत्व है जिससे अत्यधिक

देरी तथा अपव्यय को प्रोत्साहन मिलता है और इसके कारण ही वित्त-मन्त्रालय द्वारा समय-समय पर सूदम-परीक्षण किया जाना आवश्यक हो जाता है।

“वित्त मन्त्रालय में काम के जमाव को समाप्त करने के उद्देश्य से तथा उसको प्रस्तावों पर प्रभावशाली नियन्त्रण लागू करने के योग्य बनाने के उद्देश्य से भी, प्रत्यक्ष आवश्यक है कि सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालय कम से कम एक वर्ष पूर्व योजनाएँ तैयार करें, हाँ कुछ अपवादभूत परिस्थितियों की बात दूसरी है जहाँ की योजना के तरकाल प्रारम्भ किये जाने की आवश्यकता हो और उस पर पहले विचार कर सकना अपवाहिसाब लगाना समभव न हो।”

इसी प्रकार द्वितीय लोक-सभा की अनुमान-समिति ने बजट सम्बन्धी सुधारों के विषय में प्रस्तुत किये गये अपने बीसवें प्रतिवेदन (१९५७-५८) में ये सिफारिशों की —

“वित्तीय वर्षों का प्रारम्भ पहली अक्टूबर से किया जा सकता है। यह व्यवस्था हो सकती है कि बजट अगस्त मास के अन्तिम पक्ष में संसद में उपस्थित किया जाए और सितम्बर के अन्त तक उस पर मतदान हो जाए। वाञ्छनीय यह होगा कि वित्तीय वर्ष के पहली अक्टूबर से प्रारम्भ करने के सम्बन्ध में कोई भी कार्यवाही सभी राज्य-सरकारों से परामर्श ले की जाये।”

“यह अत्यन्त आवश्यक है कि प्रशासकीय मन्त्रालय अपनी-अपनी योजनाओं को बजट में सम्मिलित करने के लिए वित्त-मन्त्रालय के समक्ष केवल तभी प्रस्तुत करें जब कि उन सभी सम्बन्धित स्वीरो (Details) का हिसाब लगा लिया जाए जोकि एक निश्चित योजना को स्पष्ट रूप से समझने के लिए आवश्यक हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए दूरदर्शी योजनाओं को तैयार करने की प्रक्रिया पूरे वर्ष भर जारी रहनी चाहिए जिससे कि बजट की तैयारी के समय होने वाली काम की भीड़ को कम किया जा सके।”

“यह आवश्यक है कि एक ऐसी कार्य-विधि (Procedure) अपनाई जानी चाहिये जिससे कि बजट के पश्चात् अतिरिक्त अनुमति की आवश्यकता को समाप्त किया जाए और जिससे राज्य-सरकारों सहित विभिन्न संस्थाओं को यह आश्वासन दिया जाए कि अनुमोदित उद्देश्यों के लिए उपबन्धित धनराशियों के सम्बन्ध में, बिना व्यय की हुई धनराशि अग्राणी वित्तीय वर्ष के लिए उपलब्ध रहेगी।”

“यह वाञ्छनीय है कि सरकार जब भी उधार ले तभी प्रत्येक समय संसद को उसकी सूचना दे। इसके अतिरिक्त, वैयक्तिक उधार (Individual borrowing) के विवरण की सूचना भी संसद को, बाजार जाने के पहले ध्याया दाय में, दोनों समय दी जानी चाहिए।”

“यह भी आवश्यक है कि सरकार बजट सम्बन्धी कार्रवाईयों तथा कार्रवाईयों का सतत रूप से पुनरावलोकन करती रहे जिससे कि जहाँ एक ओर वे अन्य देशों में की गई प्रगति से पीछे न रहें, वहाँ दूसरी ओर वे इस देश की आर्थिक तथा अन्य विशिष्ट लक्ष्यों को भी दृष्टिगत रखें।”

इस प्रकार इन दो समितियों के माध्यम से संसद द्वारा प्रभावशाली वित्तीय नियन्त्रण लागू किया जाता है।

भाग ४

नागरिक तथा प्रशासन

(CITIZEN AND ADMINISTRATION)

प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण (Legislative Control Over Administration)

प्रशासन के सम्बन्ध में विधान-मण्डल के योग का अध्ययन बिना लोक-प्रशासन का अध्ययन अपूर्ण ही है। लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में विधान-मण्डल (Legislature) के महत्वपूर्ण वर्तमान निम्न प्रकार हैं —

(१) विधान-मण्डल ही इस बात का निश्चय करते हैं कि राज्‍य की क्या क्या कार्य करने होंगे और वे कार्य किन किन अधिकारगो को सौंपे जायेंगे। विधान-मण्डल सविधियों (Statutes) के द्वारा मूल नीतियों की मुख्य रूपरेखाएँ निर्धारित करते हैं और संगठन, अधिकारों, कर्तव्यों तथा प्रशासकीय प्राधिकारियों द्वारा अपनायी जान वाली कार्यविधि (Procedure) की रीतियों की व्याख्या करते हैं। विधान-मण्डल कानून बनाता है और प्रशासकीय प्राधिकारियों की सीमाओं तथा उनके कार्यों का निर्धारण करता है।

(२) विधान मण्डल ऐसी चीजों के मन्तव्य करते हैं कि वे उपयुक्त समझते हैं, वित्त की व्यवस्था करते हैं। विधान मण्डल धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता (Fund-raising and fund-granting authority) है। यह विभिन्न प्रशासकीय कार्यों के लिए धन की व्यवस्था करता है और भिन्न-भिन्न प्रशासकीय विभागों द्वारा किए जाने वाले व्यय की वैधता (Legality) तथा उपयुक्तता का आश्वासन देता है।

(३) विधान-मण्डल स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण (Audit) के माध्यम द्वारा व्यय पर नियन्त्रण लगाते हैं। विधान-मण्डल प्रत्येक प्रशासकीय कार्य-क्रम के लिए धन का विनियोजन करते हैं और लेखा-परीक्षण के द्वारा वे इस बात का आश्वासन देते हैं कि प्रशासकीय प्राधिकारियों द्वारा धन का समुचित उपयोग किया गया है।

(४) विधान-मण्डल कभी-कभी कार्यविधियों अथवा प्रक्रियाओं का भी निर्धारण करते हैं, विशेषकर तब, जबकि उनसे महत्वपूर्ण वैयक्तिक हित प्रभावित होते हों।

(५) विधान-मण्डल प्रशासकीय प्राधिकारियों को शक्तियाँ प्रदान करता है और उन शक्तियों के प्रयोग पर ऐसे प्रतिबन्ध लगाते हैं जिन्हें कि वे ठीक समझते हैं। विधान-मण्डल के अधिनियम (Acts) उन शक्तियों की सीमाओं का निर्धारण

करते हैं जोकि प्रशासकीय अभिकरणों द्वारा प्रयोग की जा सकती हैं ; ये प्रायः उन शक्तियों के प्रयोग की रीति का भी निर्धारण करते हैं ।

(६) विधान-मण्डल अपनी शक्तियों के द्वारा किसी भी प्रशासकीय अभिकरण (Agency) की कार्य-प्रणाली की जाँच-पड़ताल कर सकता है ।

(७) विधान-मण्डल में विचारों तथा परामर्शों के द्वारा सदस्यों को एक अन्य शक्ति प्राप्त होगी जिससे वह प्रशासन को उत्तरदायी ठहरा सकें ।

विधान-मण्डल एक नियन्त्रणकारी शक्ति है जिसके प्रति मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) तथा प्रशासकीय अभिकरण उत्तरदायी होते हैं । इसे अपने-अपने अधिकार प्राप्त होते हैं जिनके द्वारा यह जान सकता है कि सोच-प्रशासन अपने कर्तव्यों का तथा इसकी शक्तियों का वहाँ तक पालन कर रहे हैं ।

वापिस बजट-विवाद, प्रश्नोत्तर (Interpellations) तथा कार्य-पालिका से प्रश्न व लेखा-परीक्षण (Audit) आदि—ये सब विधान-मण्डल को प्राप्त होने वाले ऐसे अधिकार हैं जिनके द्वारा वह प्रशासन पर नियन्त्रण लागू करता है ।

भारत में प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण

(Parliamentary Control Over Administration in India)

अन्य किसी भी विधान-मण्डल के समान भारतीय संसद (Indian Parliament) के तीन मुख्य कार्य हैं : कानून बनाना, वित्त की व्यवस्था करना तथा प्रशासन का पर्यवेक्षण (Supervision) करना । भारत में मन्त्रियों (Ministers) के माध्यम से प्रशासकीय अधिकारियों पर नियन्त्रण लगाती है । मन्त्री अपने-अपने विभागों (Departments) के कार्य-संचालन के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं ।

प्रशासन पर नियन्त्रण लगाने के लिए संसद निम्नलिखित उपाय काम में लाती है —

(१) संसद के सदस्य मन्त्रियों से उनके विभागों के कार्य-संचालन के बारे में प्रश्न पूछ सकते हैं ।

(२) संसद सदस्य किसी भी विभाग की कार्य-प्रणाली पर वाद-विवाद तथा तर्क-वितर्क कर सकते हैं ।

(३) सार्वजनिक महत्व के किसी भी मामले पर स्थगन-प्रस्ताव (Motion for Adjournment) सदस्यों को एक ऐसा अधिकार प्रदान करता है जिसके द्वारा वे किसी भी विभाग के कार्य-संचालन पर विवाद कर सकते हैं ।¹

(४) सार्वजनिक हित (Public interest) के किसी भी मामले पर वाद-विवाद किया जा सकता है ।²

¹ Rule 56

² Rule 50 (1)

(५) अत्यावश्यक सार्वजनिक महत्व के मामलों पर अल्पकालीन वाद-विवाद किया जा सकता है।¹

(६) सदस्य अत्यावश्यक सार्वजनिक महत्व के मामलों की ओर मन्त्रियों का ध्यान आकर्षित कर सकते हैं।²

(७) असन्तुष्ट सदस्य किसी मन्त्री अथवा पूरे मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव (Motion of non-confidence) रख सकते हैं।

(८) राष्ट्रपति के अभिभाषण पर वाद-विवाद किया जा सकता है।

(९) विधेयको (Bills) पर वाद विवाद होता है।

(१०) बजट सम्बन्धी वाद-विवाद।

(११) सदन अपनी समितियों के द्वारा नियन्त्रण लगाती है।

(१२) सदन नियन्त्रक व मद्रासेष्टा-परीक्षक (Comptroller and Auditor-General) के लेखा-परीक्षण (Audit) के द्वारा धन के व्यय पर नियन्त्रण लगाती है।

अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि प्रशासन पर नियन्त्रण रखने में ये उपाय किस प्रकार सहायक होते हैं।

(१) संसदीय प्रश्न (Parliamentary Questions)

प्रश्न पूछना संसदीय नियन्त्रण की एक अत्यन्त प्रभावशाली रीति है। संसद सदस्य उचित समय की सूचना देने के पश्चात् मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं। इस सम्बन्ध में अनुपूरक प्रश्नों (Supplementary questions) का भी एक उपलब्ध (Provision) है।³ मन्त्रियों पर उनके विभागों के दिन-प्रतिदिन के कार्य-संचालन के सम्बन्ध में प्रश्नों की भट्ठी लगा दी जाती है। प्रश्नों के द्वारा शिकायतें व्यवहृत की जा सकती हैं तथा जानकारी प्राप्त की जा सकती है। प्रश्न सिविल-सेवकों को सावधान तथा सतर्क रखते हैं। अनेक प्रश्न भौकरशाही (Bureaucracy) को जवाब-देह बनाने के लिए पूछे जाते हैं। प्रश्न एक ऐसा अवसर प्रदान करते हैं जिसके द्वारा प्रशासकीय नीति अथवा क्रिया के किसी भी भाग की ओर जनता का तत्काल ध्यान आकर्षित किया जा सकता है। Hugh Gaitskell का कहना है कि "प्रत्येक व्यक्ति, जिसने कि कभी भी सिविल-सेवकों के विभाग में कार्य किया होगा, मेरे इस विचार से सहमत होगा कि यदि कोई ऐसी मुख्य चीज है जोकि सिविल-सेवकों को अत्यधिक सतर्क, सावधान तथा अग्रणी रखती है तथा जो ऐसे अभिलेख (Records) रखने को प्रोत्साहन देती है जोकि सिविल-सेवा से बाहर प्रभावशाली समझे जाते,

1 Rule 197.

2 Rule 193 & 95

3 (Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha, Lok Sabha Secretariate, New Delhi, 1957—Rule 32—53)

तो वह सभा में पूछे जाने वाले प्रश्नों का डर ही है।¹ प्रत्येक कार्यवाही प्रश्न पूछने को उत्तेजित कर सकती है, प्रत्येक प्रश्न स्वयंसेवकवाद का रूप ले सकता है और प्रत्येक स्वयंसेवकवाद पूर्ण दाद-दिवाद का रूप ग्रहण कर सकता है। समदीय प्रश्न मोटरगाड़ी की बुलाहों के विरुद्ध व्यक्तिगत स्वाधीनता की रक्षा के लिए त्रुटियों के परीक्षण तथा यन्त्री प्रत्यक्षीकरण आदेश (Writ of Habeas Corpus) के रूप में श्रेणीबद्ध बिंदु जा सकते हैं। W. B. Munro ने टीका ही कहा है कि "यद्यपि ये प्रश्न कभी-कभी उत्तम यन्त्री को जिनसे कि ये पूछे जाते हैं, अथवा उम मरकार को, जिनसे वे सम्बन्ध रखते हैं, विगाने के लिए तारखीटों का काम करते हैं तथापि सौक प्रशासन पर नियन्त्रण लगाने की यत्न-रचना में से एक महत्वपूर्ण भाग बना करते हैं।"²

(२) वाद-विवाद तथा पर्यालोचन (Debate and Discussions)

वाद विवाद तथा पर्यालोचन अथवा तर्क-विचारों के द्वारा, सभा अनेक सरकारी अभिकरणों की प्रशासकीय क्रियाओं का सूक्ष्म-परीक्षण करती है। वाद विवाद तब होता है जब किसी नई विधि अथवा पानून का निर्माण किया जाना है अथवा पुराने कानून में संशोधन अथवा उसका खण्डन किया जाता है। प्रशासन पर समदीय नियन्त्रण की दृष्टि से बजट-विवाद (Budget debates) सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। विनियोजन-प्रक्रिया एक ऐसा अनेक अधिक व्यापक तथा व्यवस्थित साधन है जिसके द्वारा विधान मण्डल प्रशासकीय क्रियाओं का पुनरावलोकन करता है। बजट-विवादों को एक महान् वार्षिक राष्ट्रीय जाँच समझा जाता है। विभिन्न विभागों से सम्बन्धित अनुदानों (Grants) की माँगों पर विचार के समय, सभा सम्पूर्ण विभाग की कार्य-प्रणाली की जाँच, सूक्ष्म-परीक्षण तथा पुनरावलोकन करती है। "संक्षेप में, प्रश्न तथा वाद विवाद के द्वारा प्रशासन का स्थायी रूप से सतत पुनरावलोकन किया जाता है। छोटे से छोटा विवरण अथवा व्यौरा बड़े परिणामों के रूप में सामने आ सकता है क्योंकि विरोधी दल अपना पूरा समय कार्यपालिका की त्रुटियों को ढूँढ़ने में ही लगाता है, और एक बार जब वह ऐसी त्रुटियों का पता लगा लेता है तो उसे उनकी निरन्तर आलोचना करने के असीमित अवसर प्राप्त हो जाते हैं।"³

(३) समितियों द्वारा समदीय नियन्त्रण (Parliamentary Control through Committees)

समदीय समितियाँ प्रशासन पर व्यापक नियन्त्रण लगाती हैं। वे प्रशासन के कार्य-संचालन की जाँच-पड़ताल तथा सूक्ष्म-निरीक्षण करती हैं। भारत में सार्वजनिक

1 (Hugh Gastshell Hansard 21, Oct. 1947 Col 74)

2 W. B. Munro, *Modern Governments of Europe*

3 N. V. Gadgil Accountability of Administration, the Indian Journal of Public Administration New Delhi Vol I No 3, p 199

लेखा समिति (Public Accounts Committee) तथा अनुमान समिति (Estimates Committee), ससद की दो अत्यन्त महत्वपूर्ण वित्त समितियाँ हैं। ये समितियाँ प्रशासन पर बड़ा नियन्त्रण करती हैं। "सार्वजनिक लेखा समिति को भारत सरकार के विनियोजन लेखों (Appropriation Accounts) का तथा उन पर नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन का सूक्ष्म-परीक्षण करना होता है, और इस यह स्पष्ट करना होता है कि धन वैधानिक रूप से तथा ईमानदारी के साथ व्यय किया गया है या नहीं।" अनुमान समिति सम्पूर्ण विभाग के संगठन का पुनर्वातोजन करने के पश्चात् व्यय में मितव्ययता लाने के सुझाव देती है। आश्वासन समिति (Committee on Assurances) सदन-रक्ष में मन्त्रियों द्वारा समय-समय पर दिये गये आश्वासनों, वायदों व कार्यों आदि की छानबीन करती है और समिति को इस सम्बन्ध में अपनी प्रतिवेदन देना होता है कि (क) ये आश्वासन, वायदे तथा कार्य आदि किस सीमा तक पूरे किये गये हैं, और (ख) जहाँ ये पूरे किये गये वहाँ उसकी पूर्ति आवश्यक न्यूनतम समय में की गई या नहीं।¹

इस समिति ने 'केवल प्रशासकीय कार्य कुशलता की दृष्टिगत रखने में ही सहायता नहीं की है, अपितु पुरानी पद्धति में निहित अनेक दोषों को दूर करने में भी सहायता पहुँचाई है। अनेकानेक अव वायदे करते समय सावधान रहते हैं और प्रशासन विषय हुए वायदों के सम्बन्ध में कार्यवाही करने के बारे में काफी सक्रिय रहते हैं'। सरकार के विभिन्न मन्त्रालय एवं ससद के प्रति अपने कर्तव्यों के बारे में जागरूक रहते हैं।"²

(४) लेखा-परीक्षण द्वारा नियन्त्रण (Control through Audit)

विधान-मण्डल धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली संस्था है। जब यह धन को व्यय करने की अनुमति देता है, तो इस बात के बारे में भी आश्वस्त रहता है कि धन वैधानिक रूप से तथा ईमानदारी के साथ व्यय किया जाय। ससद द्वारा व्यय पर यह नियन्त्रण अपने सरकारी नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के माध्यम से किया जाता है। वह विधान-मण्डल के उत्तरदायित्व पर व्यय का लेखा परीक्षण करता है और अपना लेखा-परीक्षण प्रतिवेदन विधान-मण्डल के समक्ष रखता है। लेखा-परीक्षण 'सरकारी अधिकारियों को जवाबदेह बनाने वाले मुख्य ऐतिहासिक उपायों में से एक उपाय माना गया है।'³

1 Rule 123

2 M. N. Kaul, "Parliamentary Procedure since Independence" Article in Civic Affairs, March 1951, p. 14

प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण की सीमायें

(The Limits of Legislative Control over Administration)

विधान मण्डल को प्रशासन के दिन प्रतिदिन के कार्य पर व्यापक नियन्त्रण नहीं लगाता चाहिए। विधान-मण्डल को चाहिए कि वह प्रशासकीय अधिकारियों की शक्तियों का हस्तान्तरण (Delegation) करे; साथ ही इसे उन शक्तियों के प्रयोग के सम्बन्ध में सदा मावधान रहना चाहिए। जहाँ सरकारी अधिकारी अपनी शक्ति का दुरुपयोग करें वहाँ इसे उन पर गैर सखानी चाहिए। परन्तु विवृत मात्रा में विधायी नियन्त्रण लगाने से प्रशासन में पक्षाघात की भी स्थिति उत्पन्न होने का खतरा बना रहता है। विधान-मण्डल की गिरित-मेदारी पर विश्वास होना चाहिए।^{*} जॉन स्टुघार्ट मिन ने भी प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण की सीमाओं का उल्लेख किया है।

जॉन स्टुघार्ट मिन ने "Proper Function of Representative Bodies" के अपने अध्याय में लिखा है कि प्रतिनिधि सभा के समुचित कार्य 'वासन-प्रबन्ध करने की बजाय जिसके लिए कि वह पूर्णतः अनुपयुक्त है, ये हैं 'सरकार की देखभाल करना तथा उस पर नियन्त्रण रखना; उसके कार्यों के प्रचार पर प्रचार डालना,' यदि उनके बारे में कोई प्रश्न उठाये तो उनका मौखिक सिद्ध करने तथा उनकी पूर्ण व्याख्या करने को बाध्य करना; यदि वे कार्य निन्दा योग्य हो तो उनकी निन्दा करना व रोक लगाना, और यदि सरकारी अधिकारी अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करें अथवा उनका ऐसी रीति से उपयोग करें जोकि 'राष्ट्रीय भावना के विरुद्ध हो तो उनको पद विमुक्त करना, और उनके उत्तराधिकारी नियुक्त करना'। किसी भी राष्ट्र की स्वाधीनता की रक्षा के लिए यह शक्ति बहुत है। इन सीमाओं के अन्तर्गत प्रतिनिधि सभा के कार्यों द्वारा लगाया जाने वाला प्रतिबन्ध ऐसे लोकप्रिय नियन्त्रण के लाभों को प्राप्त कराने में समर्थ होगा जोकि कुशल विधान तथा प्रशासन की आवश्यकताओं से कम नहीं होगा।

आवश्यकता इस बात की है कि विधायकगण (Legislators) अपने सोचने-विचारने का तरीका बदलें, क्योंकि वे सिविल-सेवकों की प्रत्यक्ष क्रिया को सन्देह भरी दृष्टि से देखने हैं चूँकि भारतीय संसद सिविल-सेवकों का विश्वास नहीं करती, अतः उसने सत्ता के हस्तान्तरण की आवश्यकता तथा उसके लाभों को नहीं समझा है।

"अन्ततः संसद शक्तियों के हस्तान्तरण के विरोध का मुख्य गढ़ है। शक्ति के हस्तान्तरण का अभाव भारतीय प्रशासन का सबसे बड़ा दोष है। शक्तियों के व्यापक हस्तान्तरण के प्रति समद की अनिच्छा, जबकि संसदीय शक्तियों को महत्वपूर्ण तथा ठोस बनाने के लिए ऐसा हस्तान्तरण अत्यन्त आवश्यक है, मन्त्रियों को अपनी शक्तियों के हस्तान्तरण के प्रति हतोत्साहित करती है और सचिवों (Secretaries) को अपनी शक्तियों के हस्तान्तरण के प्रति हतोत्साहित करती है।

भारत को आज ग्रन्थ मय बातों से अधिक जिस चीज की आवश्यकता है, और सदन को सबसे अधिक जिस चीज की आवश्यकता है, वह है समुक्त सचिवों (Joint Secretaries) द्वारा अधिक शासन, उप-सचिवों (Deputy secretaries) द्वारा अधिक शासन, अवर-सचिवों (Under secretaries) द्वारा अधिक शासन, और प्रबन्ध निर्देशकों (Managing directors) तथा उनके अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा अधिक शासन। यही एक ऐसी गति है जिसने द्वारा अधिक शासन किया जा सकता है तथा मन्द सामान्य मार्गदर्शन की दिशा में अधिक सफलता प्राप्त कर सकती है।

सदन के सदस्य अपेक्षाकृत स्वायत्तता-प्राप्त उद्यमों की स्थापना के प्रति अपनी अभिरुचि प्रकट करते हैं। इस लेखक ने कभी ऐसा कोई उदाहरण नहीं सुना जिसमें लोकतन्त्रीय सरकार ऐसे किसी भी उद्यम पर किसी भी ऐसी रीति से, जोकि वास्तव में सरकार के लिए महत्वपूर्ण हो, नियन्त्रण न लगा सकी हो या उसने नियन्त्रण न लगाया हो। जब तक कि सदन स्वयं को बड़ी कार्यवाही के उपयुक्त नहीं बनाती और सामान्य निर्देशन के उच्च-स्तर के कार्यों के लिए स्वयं प्रयत्न नहीं करती, तब तक भारत का भविष्य सुदिग्ध ही रहेगा। आवश्यकता इस बात की है कि सदन उच्च-स्तर (High level) पर कार्य करने की आवश्यकता को समझे। जहाँ तक प्रशासन का सम्बन्ध है, यह अधिकतर निम्न स्तर पर कार्य करती है। यह बात आश्चर्यजनक नहीं है, विधान-मण्डल सभी जनह अपने कार्यों को धीरे धीरे बढान लगते हैं और जब वे प्रशासन में विशिष्ट मामलों से व्यवहार करने की चेष्टा करते हैं तो प्रत्येक स्थान पर कम से कम योग्य (Least competent) साबित होते हैं। लेखक ने भारतीय प्रशासन में अन्य बड़ी आवश्यकताओं की अपेक्षा इनके प्रति कम जागरण पाया है।

“शक्ति के हस्तान्तरण से उत्तरदायित्व के क्षेत्र में वृद्धि होती है।” सदन को इस सम्बन्ध में काफी विचार करने की आवश्यकता है।

“मैं यह सुभाव देना चाहता हूँ कि सबसे सरल तरीका, जिसके द्वारा कि सदन प्रशासन पर अपने नियेवात्मक (Negative) प्रभाव को निश्चयात्मक (Positive) प्रभाव में बदल सकती है, यह होगा कि वह कार्यों की प्रालोचना करने की दृष्टि से देखना बन्द करे और उनको प्रस्ताव करने की दृष्टि से देखना प्रारम्भ करे। ऐसा होने पर यह शीघ्र ही स्पष्ट हो जायेगा कि जो कुछ प्रशंसनीय है वह कम नहीं है” और यह कि कार्य बरन में नये नये साहसपूर्ण तरीके अपनाये जा रहे हैं। साहस, पहले करने की क्षमता (Initiative) तथा योग्य कार्यों की प्रशंसा की जानी चाहिए। तथापि, यह स्पष्ट हो सकता है कि सदन के हाथों में इस प्रयत्न का भी रूप बिगड़ ही जायेगा, जैसा कि एकपक्षीय नए विचारों को पुरस्कार देने की अमेरिकन पद्धति में हुआ। ऐसी पद्धति में कम ही लाभ होता है।” मेरे विचार से यही आवश्यकता इस बात की है कि अपने कार्यों की वास्तविक सफलता के लिए सदन को प्रशासन पर निर्भर रहने की स्थिति को उच्च मान्यता देनी चाहिए। ब्रिटिश

पद्धति में श्रिटिस मिल-सेवकों को उच्च सम्मान प्रदान करना। बड़ा मूल्यवान मित्र हुआ है...। परन्तु स्पष्ट यह है कि श्रिटिस में, समग्र तथा जनता की दृष्टि में लोक सेवा की प्रतिष्ठा बड़ी ऊँची है। यहाँ जनता की दृष्टि में तो इसकी प्रतिष्ठा ऊँची है, प... गगद इस मामले में छिद्रान्वेषी, प्रशंसा न करने वाली तथा व्यंग्य रही है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व विविध कर्मचारियों का दृष्टिकोण निर्देष्टात्मक तथा सामान-विरोधी रहा करता था। स्वतन्त्रता के अभियान के लिये तो ऐसा दृष्टिकोण आवश्यक था। परन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् में भारतीय नेताओं के सामने एक बड़ी समस्या यह रही है कि स्वतन्त्र तथा कान्तिकारी भारत द्वारा आयोजित कार्यक्रमों की सफलता के लिए इस दृष्टिकोण को एक ठोस, कार्यकारी तथा सत्यागत उत्तर-दायित्व के रूप में किंग प्रकार परिवर्तित किया जाए। औपनिवेशिक शासन में भारत के सामान निरी शासन में भग लेन का यह परिवर्तन मजदूर-सदस्यों तथा नेताओं के लिए जितना कठिन रहा है उसका २०वां भाग भी सिविल-सेवकों के लिए कठिन नहीं रहा, और यह परिवर्तन काफी समय पहले ही कर लिया गया। सिविल-सेवकों पर ससदीय अविश्वास का एक आदर्शपूर्ण एवं अत्यन्त-आवश्यक परिणाम यह हुआ है कि सिविल सेवकों ने औपनिवेशिक शासन की कठोर कार्यविधियों एवं प्रक्रियाओं तक ही स्वयं को सीमित रखा है और इससे नवीन भारत के नीति सम्बन्धी महान् उद्देश्यों को पूरा करने की उनकी क्षमता में भारी कमी हुई है। सिविल-सेवा एक ऐसा आवश्यक यन्त्र है जिसके द्वारा कोई भी कार्यवाही आगे बढ़ाई जा सकती है, और यदि उसका ही उपयोग अविश्वास के साथ किया गया तो उसके कार्य भी कम ही प्रभावशाली होंगे।

“भारत अपने महान् प्रश्नों में गिरा होगा या नहीं”—यदि इस प्रश्न के उत्तर के निचोड़ को कुछ घोंटे से आवश्यक तत्वों में रख सकना सम्भव हो, तो मैं दो आवश्यक तत्वों पर जोर दूंगा जोकि निम्न दो प्रश्नों के रूप में हैं

“क्या भारत, अपने आपावहार विभाजन का सम्मान करते हुए तथा अपने प्रशासन के एक बड़े भाग के लिये असाधारण रूप से राज्यों पर निर्भर रहते हुए अपनी राष्ट्रीय एकता तथा शक्ति को कायम रखने में तथा उसका विकास करने में समर्थ हो सकेगा ?”

“क्या जनता तथा ससद इस बात की ओर पर्याप्त ध्यान देने तथा सत्ता के हस्तान्तरण द्वारा ऐसी कोटि की लोक-सेवा की व्यवस्था करने के लिए यथेष्ट रूप में इच्छुक हैं जोकि प्रशासकीय प्रभावपूर्णता के लिए आवश्यक हो ?”

अन्त में भारत को प्रशासन में केवल उतना ही लाभ प्राप्त होगा जितना कि वह उसका मूल्य भुगत करेगा और जितना वह उसे अवसर प्रदान करेगा। यदि भारत ने स्वयं को मर्यादित क्षमता की नौकरशाही तक ही सीमित रखा, तो राष्ट्रीय सफलताएँ भी उसी हद तक सीमित हो जायेंगी।¹

नौकरशाही (Bureaucracy) की अनियन्त्रित बुराइयों पर रोक लगाने के लिए प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण का होना अत्यन्त आवश्यक है, परन्तु विधान-मण्डल द्वारा प्रशासन में छोटी-छोटी बातों के आधार पर अधिक हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। प्रशासकों को शासन-कार्य चलाने के लिए शक्ति तथा सत्ता प्राप्त होनी ही चाहिए। विधान-मण्डल तथा सरकार की कार्यपालिका शाखाओं के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों की स्पष्ट रूप से व्याख्या तथा सीमांकन होना चाहिए। विधान-मण्डल से चाहिए कि वह प्रशासन में आने वाली बुराइयों को दूर करे परन्तु उसे देश का शासन-कार्य स्वयं ही चलाने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए। विधान-मण्डल दो संगठन के आन्तरिक प्रशासन के लिए विस्तृत नियमों का निर्धारण नहीं करना चाहिए क्योंकि इस स्थिति में प्रशासकों के लिए कोई भी पहल करना कठिन हो जाता है। प्रशासकों को भी चाहिए कि वे विधान-मण्डल का विश्वास तथा सहभाव प्राप्त करने का प्रयत्न करें। ऐसा तभी किया जा सकता है जबकि प्रशासक विधायकगण को राष्ट्र के मामलों से परिचित रखने का अधिष्ठान प्रयत्न करें, और बदले में स्वयं भी विधायकों (Legislators) के विचारों से परिचित रहे।¹

हस्तान्तरित अथवा अधीनस्थ विधान (Delegated or Subordinate Legislation)

१. अर्थ :

जैसा कि ऊपर बतलाया जा चुका है कि विधान-मण्डल (Legislature) का कार्य विधान बनाना है परन्तु सरकार के विभिन्न देशों के विधान-मण्डल प्रशासकीय प्राधिकारियों को बड़ी-बड़ी विधायी शक्तियों का हस्तांतरण करते रहे हैं। इस व्यवस्था को 'हस्तान्तरित अथवा अधीनस्थ विधान' के नाम से पुकारा जाता है 'The Committee on Minister's Powers' ने इसी व्याख्या इस प्रकार की है, "अधीनस्थ प्राधिकारियों तथा निकायों (Bodies) द्वारा, स्वयं संसद द्वारा प्रदत्त वैधानिक सत्ता के अनुसार, छोटी-छोटी विधायी शक्तियों के क्रियान्वय को ही हस्तान्तरित विधान कहा जाता है।"² हस्तान्तरित विधान का अर्थ या तो (क) अधीनस्थ प्राधिकारी, जैसे कि मंत्री (Minister) द्वारा संसद से हस्तान्तरित हुई विधायी शक्ति (Legislative power) का क्रियान्वय है, अथवा (ख) ऐसे अधीनस्थ प्राधिकारी द्वारा बनाई जाने वाली सहायक विधि (Subsidiary law) से है। विधान-

1 "The legislature should also realize that the details of the business of Government have escaped the competence of legislative committees and Chairmen, the possibility of deciding policy by settling details, once perhaps feasible, has disappeared, and in the future legislatures perforce must deal with administration on the basis of Principle and generality if they are to deal with it effectively and in the public interest."

(L. D. White, *New Horizons in Public Administration*, pp. 5-6)

2 Report of the Committee on the Minister's powers, London

मण्डल अधिनियम (Act) पास करता है और उस अधिनियम के अन्तर्गत नियम (Rule) बनाने की शक्ति सम्बन्धित मन्त्री को सौंप देता है। कभी-कभी विधान-मण्डल किसी कानून की केवल मोटी रूपरेखा ही बनाता है और उस कानून की विस्तृत बातें पूरी करने का प्राधिकार सम्बन्धित मन्त्री को सौंप देता है। इसे ही हस्तांतरित विधान कहा जाता है क्योंकि इसमें स्वयं सदन उन प्राधिकारियों (Authorities) को, जोकि विधान मण्डल के अधीनस्थ अथवा उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं, कुछ विधायी शक्तियाँ सौंप देती है।

२ हस्तान्तरित विधान की आवश्यकता :

महत्वपूर्ण सामाजिक, राजनैतिक तथा आर्थिक परिवर्तनों के कारण, विधायी शक्तियों के विस्तृत हस्तान्तरण की आवश्यकता उत्पन्न हुई है। विस्तृत विधायी शक्तियों का हस्तान्तरण करने वाले अधिनियम एक के बाद एक सविधि-गुस्तिका (Statute Book) में स्थान पा रहे हैं।

हस्तान्तरित विधान की वृद्धि के मुख्य कारण निम्नलिखित हैं—

(१) विज्ञान तथा शिल्पकला की प्रगति के कारण राज्य के कार्यों में तीव्र गति सृजित हो रही है। सगद ऐम विधान बनाने के कार्य में ही अधिकाधिक व्यस्त रहनी है जिनका कि उद्देश्य समाज के दिन प्रतिदिन के कार्यों का नियमन करना होता है। अब तो राज्य ऐसे अनन्त कार्यों को भी सम्पन्न करता है जिन्हें कि पहले इसके क्षम से पूर्णतः बाहर समझा जाता था। राज्य के कार्यों में अत्यधिक वृद्धि होने के कारण हस्तान्तरित विधान एक आवश्यकता बन गया है। विधान मण्डल आजकल अत्यधिक कार्य भार से सदे रहते हैं। यदि वे अपना कार्य कुशलता के साथ करना चाहते हैं तो उनके लिए बस एक ही मार्ग है, और वह है सत्ता गौण बनाना। ऐसा होता है कि सदन एक कानून को केवल मोटी रूपरेखा में पास करती है, और उस कानून की बारीकियों (Details) का पूरा करने का प्राधिकार सम्बन्धित विभाग को सौंप देती है। इस प्रकार सदन अपने आपको मुख्य नीति सम्बन्धी मामलों तक ही सीमित रखती है और बारीकियों से सम्बन्धित छोटे-छोटे मामले सम्बद्ध विभागों पर छोड़ दिये जाते हैं।

(२) शिल्पकला की प्रगति से वर्तमान युग में हस्तान्तरित विधान एक आवश्यकता बन गया है। सदन यथेष्ट रूप में इतनी सुसज्जित नहीं होती कि अनन्त प्रावधिक प्रयत्न तकनीकी (Technical) मामलों की बारीकियों पर विचार कर सके, जोकि मुख्यतः अधीनस्थ विधान का विषय होता है और जिसके निर्माण का राजनैतिक विचार प्रभावित नहीं करते। तकनीकी मामलों के सम्बन्ध में सदन कानून की एक मोटी रूपरेखा पास करती है और उसकी बारीकियों को पूरा करने का प्राधिकार उस प्राधिकरण (Agency) को सौंप देती है जोकि उस कार्य के लिए तकनीकी दृष्टि से पूर्ण सुसज्जित होता है।

(३) समय के पान सदा ही समय का प्रभाव रहता है, अतः इसके सामने केवल एक ही रचना होता है और वह यह कि यह अपनी कुछ सत्ता अन्य अधिकरण को हस्तान्तरित करे।

(४) समय परिवर्तन के साथ ही साथ कानूनों में भी हेर-फेर करने की आवश्यकता होती है। समय ऐसे हेर-फेर अथवा परिवर्तन शीघ्रता के साथ नहीं कर सकती क्योंकि इसकी बैठकें लगातार नहीं होती। अतः कानून की बारीकियों में परिवर्तन करने का अधिकार सम्बन्धित विभाग को सौंप दिया जाता है।

हस्तान्तरित विधान से समय बचता है। यह लोचनीयता (Inelasticity) को कम करता है क्योंकि लोचनीयता के कारण बहुधा अधिनियम (Act) अकार्यशील हो जाता है। समय द्वारा पास किये गये अधिनियम के सम्बन्ध में बनाये गये नियम (Rules) स्थानीय तथा विविष्ट परिस्थितियों के लिए अधिक उपयुक्त रह सकते हैं वरतों कि इन नियमों को बनाने का अधिकार सम्बद्ध विभागों को दे दिया जाये। राज्य के निरन्तर बढ़ते हुए कार्यों के कारण समय का ध्यान केवल कानून के प्रमुख उपबन्धों (Provisions) तक ही सीमित रखने की तथा उसकी बारीकियों के निर्माण का कार्य विभागों पर छोड़ने की पद्धति का अनुकरण ही सम्भवतः एक ऐसा उपाय है जिसके द्वारा कि संसदीय शासन अपने विधायी कार्यों को सतोषजनक रूप से सम्पन्न कर सकता है। "यह (हस्तान्तरित विधान) प्रत्यक्ष रूप से समय के अधिनियमों से सम्बन्धित होता है, ठीक उती प्रकार जैसे कि एक बालक अपने माता-पिता से सम्बन्धित होता है और यातक जब कुछ बड़ा हो जाता है तो उससे यह माग की जाती है कि वह अपने माता-पिता का कुछ कार्य-भार अपने ऊपर ले, अतः छोटे-छोटे मामलों एवं कार्यों को वह गिफ्टा होता है जबकि माता-पिता मुख्य कार्य की देखभाल व प्रबंध करते हैं।" ऐसा हो पर समय को छोटी-छोटी बारीकियों की परवाह किए बिना विधान ने अधिक गम्भीर प्रश्नों पर विचार करने के लिए अधिक समय मिल जायेगा। 'Committee on Minister's powers' के प्रतिवेदन में यह कहा गया कि "शायद तो यह है कि यदि संसद विधित् निर्माण की शक्ति के हस्तान्तरण ने प्रति अभिप्राय रही तो यह ऐसी विराम तथा कोटि का विधान पास करने में असमर्थ रहेगी जैसा कि आज का विधान चाहता है।" १२

प्रोफेसर हर्ड ने इन तार्कों का संश्लेषण निम्न प्रकार किया है

(१) कानून की बारीकियों (Details) में विधान के कार्य की शक्ति हीन है, विधान-मण्डल अपना तथा उसका न्यायिक शक्ति के भीतर अपने विधानात्मक पर केन्द्रित कर सकता है और इस प्रकार शासन के प्रशासनिक के रूप में अपनी शक्ति बढ़ कर सकता है।

1 Cecil T. Carr, *Delegated Legislation*, p. 2

2 Report p. 32.

(२) ऐसा होने से विधान-मण्डल को प्रतिदिन समय भी मिल जाता है जिससे कि वह ऐसी रीति की सोच कर सकता है जिससे द्वारा प्रशासकीय अधिकारी उसकी नीतियों को कार्यान्वित करें तथा आपुनिक रूप दें।

(३) चूंकि सविधियों (Statutes) की व्यवस्था इन नियमों (Rules) में अधिक शासनी के साथ संशोधन किया जा सकता है अतः गलतियों को सुधारने तथा परिवर्तित परिस्थितियों का सामना करने का कार्य भी संभल हो जाता है, यद्यपि कि कठिनाई कानून की बारीकियों के सम्बन्ध में हो, मूल नीति के सम्बन्ध में नहीं।

(४) प्रशासक उस दृष्टि से बन जाता है जिसका कि उसे बहुधा उस समय सामना करना होता है जबकि विधायी बारीकियों (Legislative details) की सालफाँतशाही से उसके हाथ बंधे होते हैं।

(५) प्रशासक वह शक्ति होता है जोकि निरन्तर विनिष्ट समस्याओं से ही जूझता रहता है अतः वह अनुभव के द्वारा ऐसे विनिष्ट नियमों का निर्माण कर सकता है जोकि विधान के उद्देश्य की पूर्ति की दृष्टि से सर्वोत्तम हो।

(६) व्याख्यात्मक विनियम (Interpretative regulations) कानून की निश्चितता को बढ़ाने का एक उपाय है, विशेषकर तब, जबकि सविधि (Statute) में वह व्यवस्था की गई हो कि ऐसे विरलेपणों अथवा अर्थों के अनुरूप ईमानदारी के साथ किये गए अथवा न किये गए किसी भी कार्य पर सिविल अथवा आपराधिक उत्तरदायिता लागू न होगी, चाहे ऐसे कार्य के किये जाने अथवा न किये जाने के पश्चात् उन विरलेपणों अथवा व्याख्याओं को न्यायालयों द्वारा अर्थ ही क्यों न ठहरा दिया गया हो।

(७) प्रासंगिक विधान (Contingent legislation) एक ऐसा उपाय है जिसके द्वारा विधान-मण्डल किसी भी नीति की श्रवण रख सकता है और उसका क्रियान्वित होना ऐसी अज्ञात भावी घटनाओं पर निर्भर रखा जा सकता है, जैसे कि किसी विदेशी सरकार की कोई कार्यवाही।

हस्तान्तरित विधान में वचाव अथवा सुरक्षाएँ (Safeguards in Delegated Legislation)

हस्तान्तरित विधान कितना ही अनिवार्य क्यों न हो, “स्वेच्छाचारी प्रशासन के कीटाणुओं” का सामना करने के लिए कुछ सुरक्षाओं की व्यवस्था होनी चाहिए। हस्तान्तरित विधान की वृद्धि के कारण ही, एक भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश लार्ड होवर्ड को यह कहना पड़ा कि एक नई निरंकुशता (New Despotism) अन्त ले रही है। हस्तान्तरित विधान के कारण गौकरणाही व अधिनायकवाद की संभावना, को, समाप्त करने के लिए निम्नलिखित सुरक्षाओं की व्यवस्था की जाती है —

(१) हस्तान्तरण सदा ही एक उत्तरदायी प्राधिकारी अर्थात् मन्त्री (Minister) को किया जाता है जोकि संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। संसद केवल ऐसे

अभिकरण अथवा विभाग को ही अपनी सत्ता का हस्तांतरण करती है जोकि उसके नियन्त्रण में होता है।

(२) संसद हस्तांतरित की गई विधायी शक्ति की सीमाओं की स्पष्ट रूप से व्याख्या करती है और यदि उन सीमाओं का उल्लंघन किया जाता है तो नागरिकों के अधिकारों की रक्षा के लिए न्यायालयों का आश्रय दिया जाता है।

(३) न्यायाधिकारी वर्ग आदेशों (Orders) को छानबीन कर सकता है और उनको अधिकार क्षेत्र से बाहर धोखा दे सकता है।¹

अतः संसद ऐसी व्यवस्था करती है कि हस्तांतरित शक्ति के कार्यान्वय का संपन्न किया जा सके। नियमों (Rules) को सदन-कक्ष में चुनौती दी जा सकती है। संसदीय नियन्त्रण की दृष्टि से, इंग्लैंड में दो प्रकार के वैधानिक लेख पत्र हैं —

(१) एक तो वे, जिनके लिए संसद से स्वीकारात्मक प्रस्ताव (Affirmative resolution) प्राप्त करना ही होता है। लेख पत्र (Instrument) का मसौदा (Draft) संसद के सामने रखा जाता है और यह व्यवस्था की जाती है कि "यदि यह एक संसदीय आदेश (Order in-council) है तो यह महामहिम (His Majesty) के समक्ष नहीं प्रस्तुत किया जायेगा, अथवा यदि यह कोई अन्य लेख पत्र है तो उसका निर्माण नहीं किया जायेगा, जब तक कि संसदीय आदेश की स्थिति में, प्रत्येक सदन (House) महामहिम से यह प्रार्थना न करे कि आदेश किया जाना चाहिए, अथवा अन्य किसी स्थिति में प्रत्येक सदन यह न निश्चय कर ले कि लेख पत्र का निर्माण किया जायेगा।" नियम एक स्वीकारात्मक प्रस्ताव के द्वारा संसद से अनुमोदित किए जाने होते हैं।

(२) दूसरे वे, जोकि अस्वीकृत की प्रक्रिया (Annulment procedure) के अधीन होते हैं। संसद को यह शक्ति प्राप्त होती है कि वह अस्वीकृत प्रस्ताव (Annulment resolution) पास कर सके अथवा स्वीकारात्मक प्रस्ताव को अस्वीकार कर सके।

नियम चालीस दिन की अवधि के लिए सदन की मेज पर रखने होते हैं।

सूक्ष्म-परीक्षण समिति की व्यवस्था (Provision of a Scrutiny Committee)

इंग्लैंड में Donoughmore Committee (१९३२) ने यह सिफारिश की कि प्रत्येक सदन में एक-एक स्थायी समिति (Standing Committee) की स्थापना

1 In a case in England in 1917, Lord Shaw of Dunfermline in *Rex V. Halliday* observed "The increasing crust of legislative efforts and the Convenience to the executive of a refuge to the device of orders in Council would increase that danger (i. e. transitions to arbitrary government) ten fold were the Judiciary to approach any action of the Government in a spirit of Complacence rather than that of independent scrutiny."

होनी चाहिए, जोकि ऐसे प्रत्येक विधेय (Bill) पर विचार करे तथा अपने प्रतिवेदन दे जिनमें विधि-निर्माण की शक्तियां मन्त्री को सौंपने का प्रस्ताव हो, तथा हस्तातरित विधायी शक्ति के कार्यान्वय के लिए बनाये गए ऐसे प्रत्येक विनियम (Regulation) तथा नियम पर विचार करे एवं अपना प्रतिवेदन दे, जिसको सदन के ममता रखने की आवश्यकता हो। यह सिफारिश स्वीकार नहीं की गई थी। मुद्रवाल में, हस्तातरित विधान का पर्यवेक्षण करने के लिए लोकसभा (House of Commons) में वैधानिक नियमों तथा आदेशों (Statutory Rules and orders) पर एक प्रवर समिति (Select Committee) की स्थापना की गई थी और लार्डसभा (House of Lords) में एक विशिष्ट आदेश समिति (Special Orders Committee) की स्थापना की गई थी।

प्राज्ञक वैधानिक लेख पत्रों (Statutory Instruments) पर एक प्रवर समिति बनी हुई है, जिसे कि मूदम परीक्षण कहा जाता है। यह ऐसे सारे ही लेख पत्रों की जांच करती है जिनके लिए चाहे स्वीकारात्मक प्रस्ताव की कार्य-विधि (Affirmative resolution procedure) निर्धारित की गई हो अथवा नकारात्मक (Negative) प्रस्ताव की कार्य-विधि।

भारत में अधीनस्थ विधान पर समिति (Committee on Subordinate Legislation in India)

भारत में अधीनस्थ विधान पर विचार करने के लिए एक समिति बनी हुई है जोकि इस बात की छानबीन करती है कि विनियम (Regulations), नियम (Rules) उप-नियम (Sub-rules) व उप-विधियां (Bye laws) आदि बनाने की शक्ति विधान द्वारा प्रदत्त अथवा सदन द्वारा हस्तातरित शक्तियों का कार्यान्वय, ऐसे विधान की परिधि के अन्तर्गत, समुचित रूप से लिया जा रहा है या नहीं और सदन को उसकी सूचना देती है। समिति में पन्द्रह व्यक्ति होते हैं जोकि अध्यक्ष (Speaker) द्वारा एक वर्ष के लिए मनोनीत किये जाते हैं। सदन द्वारा अधीनस्थ प्राधिकारी को हस्तातरित किये गए विधायी कार्यों (Legislative functions) के अनुसरण के लिए बनाया गया कोई भी विनियम, नियम, उप-नियम व उप-विधि आदि सदन के सामने रखा जायेगा और घोषणा के तुरन्त पश्चात् ही राज्य पत्र (गजट) में प्रकाशित किया जायेगा। समिति के कर्तव्य निम्न है—

नियम ३१८ में उल्लिखित ऐसा प्रत्येक आदेश सदन के सामने रखा जाने के पश्चात् समिति, विशेष रूप से, इस बात पर विचार करेगी कि—

- (१) क्या यह आदेश अधिनियम के अन्तर्गत उक्त अधिनियम (Act) के सामान्य उद्देश्यों के अनुरूप है जिसके अनुसरण में कि उसका निर्माण किया गया है,
- (२) क्या उसमें कोई ऐसा विषय है जिस पर कि, समिति की राय में, सदन के एक अधिनियम के रूप में अधिक उपयुक्त रूप से विचार तथा व्यवहार किया जाना चाहिए,

(३) क्या उसमें किसी भी कर (Tax) के आरोपण (Imposition) का प्रस्ताव है ,

(४) क्या यह प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) पर रोक लगाता है ,

(५) क्या इसका ऐसे किसी भी उपबन्ध (Provision) पर पश्चाद्दर्शी प्रभाव (Retrospective effect) पड़ता है जिसके सम्बन्ध में कि संविधान (Constitution) अथवा अधिनियम स्पष्टतः ऐसी कोई शक्ति प्रदान नहीं करता ,

(६) क्या यह भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) अथवा लोक-राजस्वों (Public revenues) में से व्यय की व्यवस्था करता है ,

(७) क्या यह संविधान द्वारा अथवा उसे अधिनियम द्वारा जिसके अनुसरण में कि इसका निर्माण किया गया है, प्रदत्त शक्तियों का कुछ असाधारण अथवा अप्रत्याशित सा उपयोग करता प्रतीत होता है ,

(८) क्या इसके प्रकाशन में अथवा इसकी ससद के सामन रखने में अनुचित रूप से देरी की गई है ,

(९) क्या किसी भी कारण से इसमें रूप (Form) अथवा भाषण के स्पष्टीकरण की आवश्यकता है ।

समिति अपना प्रतिवेदन ससद के समक्ष प्रस्तुत करेगी । यह अपना यह मत प्रकट कर सकती है किसी भी आदेश को पूरातः अथवा आंशिक रूप से रद्द कर दिया जाए अथवा किसी भी पहलू की दृष्टि से उसमें सुधार कर दिया जाए ।¹

निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि 'हस्तान्तरित विधान' की प्रक्रिया के विरुद्ध की जाने वाली आलोचनाएँ निराधार तथा निर्मूल हैं । हस्तान्तरित विधान भोकरसाही को स्वेच्छाचारी शक्तियाँ प्रदान नहीं करते । ससद को यह अधिकार होता है कि वह उन पर नियन्त्रण रख सके, न्यायालिका (Judiciary) को उनका पुनर्वास्य-लोकन करने का अधिकार होता है तथा उनको क्षेत्राधिकार से बाहर (Ultra vires) तथा निष्प्रभाव एवं निरर्थक (Null and void) घोषित करने का अधिकार होता है ।

प्रोफेसर नास्की के शब्दों में, "हस्तान्तरित विधान की प्रक्रिया के पक्ष में कहने को बहुत कुछ है और इसके विरोध में कहने को बहुत कम है । कोई भी व्यक्ति जोकि हस्तान्तरित विधान की विषय सामग्री की जाँच करेगा, यही पायेगा कि इस

1 (Rule 317-323)

"Thus, given the present control of the House by the Cabinet and the present party system, control means, in practice, discussion, interrogation, the airing of grievances and the very occasional wringing from a Minister of some small concession "

—Ernest H. Beet, *Parliament and Delegated Legislation*, (1945-53), p. 328

प्रक्रिया के द्वारा सदन के बहुमूल्य समय में काफी बचत होती है, जिसका उपयोग अन्य महत्वपूर्ण मामलों में अच्छी प्रकार किया जा सकता है। विषय अथवा हाजिरेदार पदायों की सूची के विस्तार तथा सन्दन में टैक्सियों के भाड़े की तालिका में परिवर्तन आदि के ये कार्य, जोकि नियामक शक्तियों के प्रयोग के साधनिक उदाहरण हैं, स्वयं सदन की अपेक्षा, यदि उपयुक्त सुरक्षाओं के अन्तर्गत, मन्त्रियों के एक समूह द्वारा किये जाए तो वास्तव में वे हमारी स्वाधीनता के लिए चुनौती या धमकी नहीं हैं। मुख्य बात यह है कि सदन इस स्थिति में होनी चाहिए कि जब भी वह उपयुक्त समझे, शक्ति के किसी भी प्रयोग पर आपत्ति उठा सके, और यह इस योग्य होनी चाहिए कि जो कुछ उसके नाम से किया गया है उसकी जाँच कर सके, जिससे कि यह निश्चय हो जाए कि ऐसी कोई बात जिसके विषय वह आपत्ति उठा सकती है, उसकी दृष्टि अथवा क्षेत्राधिकार से बाहर न रह जाए। इस प्रकार, हस्तान्तरित विधान की पद्धति, जोकि वास्तव में उससे भी अधिक प्राचीन है जितना कि इसके मालोचक समझते हैं, निश्चयात्मक राज्य (Positive state) के लिए सुविधानिक तथा आवश्यक है।¹



¹ Prof Harold J Laski, *Parliamentary Government in England* pp 351-52.

प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control Over Administration)

प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण की समस्या जतनी ही महत्वपूर्ण है जितनी कि प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण (Legislative control) की समस्या। हम यह चतला चुके हैं कि विधान-मण्डल कार्यपालिका (Executive) की नीति तथा उसके ध्येय पर नियन्त्रण लगाता है। न्यायिक नियन्त्रण का उद्देश्य यह होता है कि प्रशासकीय कार्यों की वैधता (Legality) के बारे में निश्चित हुआ जा सके और इस प्रकार सत्ता (Authority) के किसी भी अवैधानिक (Unlawful) उपयोग से नागरिकों के अधिकारों की रक्षा की जा सके। राज्य की निरन्तर बढ़ती हुई क्रियाओं के कारण प्रशासन की शक्तियों (Powers) में भी वृद्धि हो रही है। समस्या यह है कि प्रशासकीय सत्ता के दुरुपयोग से नागरिकों की रक्षा किस प्रकार की जाय। जब प्रशासन की सामान्य प्रक्रियाएं असफल हो जाती हैं तो इस सम्बन्ध में उपायों की व्यवस्था न्यायालय (Courts) करते हैं। एक जनतन्त्रीय राज्य में सत्ता के दुरुपयोग, भेदभाव तथा सरकारी पक्षपात से जनता के अधिकारों की रक्षा करनी होती है। विधि के शासन (Rule of law) का सिद्धान्त, जो कि लोकतन्त्र का एक आवश्यक भाग है, प्रशासकीय कार्यों पर न्यायिक नियन्त्रण का आधार प्रस्तुत करता है। A. V. Dicey ने इस सिद्धान्त का वर्णन इस प्रकार किया था —

“.....किसी भी व्यक्ति को दण्ड नहीं दिया जा सकता तथा दारौरीक अथवा प्राधिक रूप में कानूनी रूप से हानि नहीं पहुँचाई जा सकती, हा सामान्य वैधानिक रीति से प्रस्थापित विधि (Law) के स्पष्ट रूप से भंग करने पर देश के सामान्य न्यायालयों द्वारा ऐसा अवश्य किया जा सकता है.....” कोई भी व्यक्ति विधि अथवा कानून से ऊपर नहीं है, बल्कि “प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उसकी पदस्थिति (Rank) तथा दशा कुछ भी क्यों न हो, देश के सामान्य कानून के अधीन होता है और सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के प्रति उत्तरदायी होता है” प्रधानमन्त्री से लेकर एक पुलिस कान्स्टेबल अथवा कर संग्रह करने वाले कर्मचारी तक, प्रत्येक सरकारी अधिकारी व कर्मचारी वैधानिक अधिकार-क्षेत्र (Legal jurisdiction) से बाहर किये गये किसी भी कार्य के लिए उत्तरदायी ही उत्तरदायी है जितना कि अन्य कोई नागरिक। संविधान के सामान्य सिद्धान्त जिन्हें कि हमने अपनाया है, उन न्यायिक निर्णयों के परिणाम हैं जोकि न्यायालयों के सामने लाये गये

विशिष्ट मुकदमों में प्राइवेट व्यक्तियों के अधिकारों का निर्धारण करने के लिए दिये गये ।¹

यदि नागरिक यह समझते हैं कि प्रशासकीय सत्ता का दुरुपयोग करके उनके अधिकारों का घपहरण कर दिया गया है तो अपनी व्यथाओं को व्यक्त करने के लिए तथा अपने अधिकारों की रक्षा के लिए वे न्यायालयों की शरण ले सकते हैं ।

प्रशासकीय कार्यवाही के विरुद्ध उत्पन्न होने वाले मामलों पर न्यायालयों द्वारा पुनर्विचार किया जा सकता है । ये मामले निम्न कारणों से उत्पन्न हो सकते हैं —

- (१) विवेक का अनुचित उपयोग (Abuse of discretion) ;
- (२) अधिकार-क्षेत्र का अभाव (Lack of jurisdiction) ,
- (३) विधि की त्रुटि (Error of law) ,
- (४) तथ्य-प्राप्ति में त्रुटि (Error in the finding of fact), और
- (५) कार्य विधि की त्रुटि (Error of procedure) ।

यदि कोई सरकारी अधिकारी अपनी सत्ता का दुरुपयोग करता है, पक्षपात करता है अथवा बदला लेता है, तो पीड़ित पक्ष ऐसे अधिकारी के विरुद्ध सुरक्षा प्राप्त करने के लिये न्यायालय में जा सकता है । यदि कोई व्यक्ति यह समझता है कि किसी सरकारी अधिकारी ने अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर कार्य किया है तो उस पर पुनर्विचार के लिए वह न्यायालय की शरण ले सकता है । कोई भी व्यक्ति यदि यह समझता है कि विधि सम्बन्धी कोई त्रुटि की गई है अथवा तथ्य या कार्य विधि सम्बन्धी भूल की गई है तो उसे यह अधिकार प्राप्त है कि वह उन सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध न्यायालय में पहुँच कर सके ।

क्या कोई नागरिक सरकार पर मुकदमा चला सकता है ?

(Can a Citizen sue the Government ?)

न्यायिक उपायों पर विचार करने से पूर्व एक अत्यन्त महत्वपूर्ण समस्या यह है कि यदि किसी सरकारी कार्यवाही के परिणामस्वरूप किसी नागरिक के साथ अन्याय हुआ हो तो अपनी सरकार तथा सरकारी अधिकारियों पर मुकदमा दायर करने के उसके अधिकार की मात्रा तथा प्रकृति क्या हो । इंग्लैंड में परम्परा यह रही है कि सम्राट् को किसी भी कार्यवाही की वैधानिक उत्तरदायित्व से उन्मुक्त रखा गया है । 'सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता', मत किसी भी न्यायालय में उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता । वह कानून से भी ऊपर है । राष्ट्रपति को कानूनी उत्तरदायित्व से मुक्त करने की यह पद्धति संप्रुक्त राज्य अमेरिका व भारत आदि कुछ अन्य देशों द्वारा भी अपनाई गई थी । भारत में, राष्ट्रपति तथा राज्यों के राज्यपालों (Governors) को संविधान में उल्लिखित अपनी शक्तियों के प्रयोग और कर्तव्यों के पालन में अपने द्वारा किये गये किसी कार्य के लिए कानूनी दायित्व से

1 A V Dicey *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (8th Ed., 1915), pp 183—4, 189—191

अनुमत्त रखा गया है।¹ राष्ट्रपति पर समद द्वारा दोषारोपण किया जा सकता है। अपनी पदावधि में वे किसी भी प्रकार की दण्ड्य-कार्यवाही (Criminal proceedings) गिरफ्तारी अथवा कारावास से अन्मुक्त (Immune) हैं।² परन्तु दो माह की सूचना देने के पश्चात्, राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल के रूप में अपना पद ग्रहण करने से पूर्व या पश्चात्, अपने वैयक्तिक रूप में किये गये अथवा वर्तुमभिप्रेत (Purporting to be done) किसी कार्य के बारे में राष्ट्रपति या ऐसे राज्य के राज्यपाल के विरुद्ध अनुतोष (Relief) की माँग करने वाली कोई व्यवहार-कार्यवाहियाँ (Civil proceedings) उनकी पदावधि में किसी भी न्यायालय में स्थित की जा सकती हैं।³

मन्त्रियों (Ministers) को अन्मुक्ति अथवा विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है परन्तु राष्ट्राध्यक्ष (Head of the state) द्वारा किये गये कार्यों के लिए उन पर कोई कानूनी उत्तरदायित्व नहीं है।⁴ महाद्वीपीय देशों में यह विचारधारा, कि सरकार सर्वोच्च सत्ता है और उस पर सुझाव नहीं चलाया जा सकता, पुरानी समझी जाती है, और प्रसंगिक मामलों में प्रशासन के प्रत्येक कार्य को, यदि उससे व्यक्ति के अधिकारों का हनन होता है, प्रशासकीय अथवा व्यवहार-न्यायालयों में चुनौती दी जा सकती है।

इंग्लैंड, भारत तथा अमेरिका में न्यायिक पदाधिकारी (Judicial officers) न्यायिक क्षमता के अन्तर्गत किये गये अपने कार्यों के बारे में किसी भी उत्तरदायित्व से अन्मुक्त हैं।

अधिकारियों का वैयक्तिक उत्तरदायित्व (Personal Liability of Officers)

अधिकारियों के वे कार्य, जिनके लिए वे उत्तरदायी अथवा जिम्मेदार ठहराये जा सकते हैं, वे हैं—किसी कार्य को करने में असफल रहना जबकि उस कार्य को करना स्पष्ट रूप से उनका कर्त्तव्य है (Nonfeasance), असावधानी तथा उपेक्षापूर्ण कार्य करना, किन्तु किसी झोठ अथवा बुरी भावना से नहीं (Misfeasance), और जान-बूझ कर हानि पहुँचाने के लिए किया गया कोई अवैध कार्य।⁵

अपेक्षित अधिकारियों को उनके कार्यों के सम्बन्ध में अधिक अन्मुक्ति (Immunity) प्राप्त नहीं है। भारत में, सरकारी ठेके अथवा सविदाओं (Official

1 अनुच्छेद ३६१ (१)

2 अनु० ३६१ (२) (३)

3 अनु० ३६१ (४)

4 अनु० ७४ (२) तथा १६३ (३)

5 (L. T. David, *The Tort Liability of Public Officers, Public Administration Service, Chicago, 1940, p 28*)

contracts) की स्थिति को छोड़कर, सरकारी अधिकारियों की उत्तरदायिता बंती ही है जैसी कि सामान्य व्यक्तियों की है। सरकारी अधिकारी (कार्यपालिका के अध्यक्ष सहित) विधान के प्रयोजनों के हेतु किये गये देशों के सम्बन्ध में वैयक्तिक उत्तरदायित्व से मुक्त है।¹ किसी भी सरकारी अधिकारी द्वारा नागरिक क्षमता के अन्तर्गत किये गये कार्य के सम्बन्ध में, दो माह की सूचना देने के पश्चात् उसके विरुद्ध व्यवहार कार्यवाहियाँ (Civil proceedings) सम्पन्न की जा सकती हैं। जहाँ तक दण्ड्य उत्तरदायित्वों का सम्बन्ध है, सरकार की पूर्वानुमति लेकर सरकारी अधिकारी के विरुद्ध नायंवाहियाँ प्रारम्भ की जा सकती हैं। ऐसे अधिकारी के विरुद्ध कोई भी दण्ड्य कार्यवाही (Criminal proceeding) सम्पन्न नहीं की जा सकती जिनमें कि सख्य सम्बन्धी कोई गलती की हो और संलग्निका के साथ उसका यह विश्वास हो कि उसने वैध (Lawful) कार्य ही किया है। ऊपर उल्लेख किये गये मामला तथा स्थितियों में, यदि सरकारी अधिकारी अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करें, अथवा नागरिकों के अधिकारों को दाति पहुँचाने का प्रयत्न करें, तो उनके विरुद्ध मुकदमा दायर किया जा सकता है।

न्यायिक समीक्षा की रीतियाँ (Methods of Judicial Review)

न्यायिक पुनर्वांनिर्जन अथवा न्यायिक समीक्षा की असाधारण रीतियाँ पाच हैं बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश (Writ of Habeas Corpus) परमादेश (Mandamus), प्रतिषेध (Prohibition), अधिकार-पुच्छा (Quo-Warranto), तथा उत्प्रेषण आदेश (Certiorari)। 'Writ' लैटिन भाषा का शब्द है जिसका अर्थ है, व्यापारिक प्रकृति का एक औपचारिक पत्र (Formal letter)। 'Writ' एक औपचारिक लेख है जोकि विधि सत्ता द्वारा जारी किया जाता है और जो किसी व्यक्ति अथवा उसकी सम्पत्ति के अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) की प्राप्ति के प्रयोजन के लिए, अथवा उसको विधि न्यायालय में उपस्थित होने को बाध्य करने के लिए कान में लाया जाता है।

(१) बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश (The Writ of Habeas Corpus)—
(Literally (that) you have the body)। बन्दी प्रत्यक्षीकरण का शाब्दिक अर्थ है 'शरीर रूप में उपस्थित करना'। बन्दी प्रत्यक्षीकरण में अभिप्राय एक ऐसे आदेश से है जो उस व्यक्ति को दिया जाता है। जिसने किसी दूसरे व्यक्ति को नजरबन्द कर रखा है कि वह उसे न्यायालय के समक्ष उपस्थित करे। इस प्रकार न्यायालय किसी भी नजरबन्द व्यक्ति को अपने सामने उपस्थित, कराने, आ, आदेश दे सकता है जिससे कि वह इस बात की जाच कर सके कि उस व्यक्ति की नजरबन्दी वैधानिक है या नहीं और उसके उपरान्त वह उसके साथ विधि के अनुकूल व्यवहार

कर सके। इस आदेश का प्रयोग व्यक्ति की नजरबन्दी की वैधता की जाच के लिये किया जाता है। कोई भी व्यक्ति जिसको प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा नजरबन्द किया गया हो, अपनी नजरबन्दी का मामला न्यायालय के सामने ला सकता है जहाँ उसकी नजरबन्दी की वैधता (Legality) पर विचार किया जाता है।

(२) उत्प्रेषण-आदेश (The Writ Certiorari)—(Literally to be certified)। यह उच्च न्यायालय द्वारा किसी नीचे के न्यायालय को जारी किया गया एक आदेश है जिससे वह नीचे के न्यायालय को यह आज्ञा देना है कि वह किसी विशिष्ट मुकदमे के सम्बन्धित कागजात उच्च न्यायालय को भेज दे। इस उपाय को श्रवण अधिकारियों (Inferior officers), मण्डलों तथा न्यायाधिकरणों (Tribunals) की कार्यविधि (Procedure) की समीक्षा करने के लिए, अनेक अधिकार क्षेत्रों में भी काम में लाया जाता है, इस स्थिति में प्रशासकीय अधिकरण को न्यायिक कार्यों को सम्पन्न करने वाला एक निम्न न्यायाधिकरण समझा जाता है। इस आदेश के द्वारा उच्चतर न्यायालय एक निम्न न्यायालय के अभिलेखों (Records) की समीक्षा करता है। परन्तु 'आदेश' (Writ) जारी होने से पहले तीन बातों का होना आवश्यक है (१) प्रशासकीय न्यायाधिकरण न ऐसी रीति से कार्य किया हो जोकि उसकी निर्धारित शक्ति एवं सत्ता के अन्तर्गत न हो, (२) शिकायत करने वाले पक्ष को किसी उच्चतर प्रशासकीय न्यायाधिकरण प्रथम न्यायालय में अपील करने का अधिकार न हो, और (३) इसका और कोई सामान्य उपचार (Ordinary remedy) न हो।

(३) प्रतिषेध आदेश (The Writ of Prohibition)—(Literally to forbid)। प्रतिषेध आदेश भी उच्चतर न्यायालय द्वारा जारी किया जाता है। इस आदेश के द्वारा नीचे के न्यायालयों, न्यायाधिकरणों, अधिकारियों अथवा व्यक्तियों को उस अधिकार क्षेत्र का उपयोग करने से रोका जाता है जो कि उन्हें विधि द्वारा प्रदत्त नहीं है। यह अर्द्ध अधिकार क्षेत्रों के प्रयोग को रोकने के लिए जारी किया जाता है।

(४) अधिकार पृच्छा आदेश (The Writ of Quo-warranto)—(Literally by what warrant)। यह आदेश किसी लोक-पद (Public office) की श्रवण मान्यता को अथवा किसी व्यक्ति द्वारा किसी लोक-पद के जबरदस्ती अधिकार को रोकता है। इस आदेश के द्वारा किसी व्यक्ति के किसी पद के ऊपर दावे के कानूनी औचित्य की जाच की जा सकती है।

(५) परमादेश (The Writ of Mandamus)—(Literally, we command)। यह एक आदेश होता है जोकि किसी व्यक्ति या निकाय (Body) के उन प्रशासकीय कर्तव्यों को पूरा करने के लिए दिया जाता है जिनको नियमानुसार उसे करना चाहिए किन्तु जिन्हें उसने पूरा नहीं किया है। यह आदेश उच्चतर

न्यायालय द्वारा राज्य (State) के नाम से नीचे के न्यायाधिकरण, निगम (Corporation) मण्डल (Board) अथवा व्यक्ति को जारी किया जाता है जिसमें उनसे उन मामलों को सम्बन्धित करने की आज्ञा दी जाती है जो कि विधि द्वारा विशेष रूप से उनके पद के वक्तव्यों में सम्मिलित किए गए हैं।

भारत का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) को यह शक्ति प्रदान करता है कि वह मौलिक अधिकारों (Fundamental rights) को प्रयत्नित कराने के लिए ऐसे निर्देश, आदेश अथवा लेख, जिनके अन्तर्गत बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश प्रतिषेध, अधिकार पञ्चाश और उत्प्रेषण के प्रकार के लेख अथवा आदेश भी हैं, जो भी समुचित हो निकाल सकें।¹ उच्च न्यायालयों (High Courts) को भी यह शक्ति प्राप्त है कि वे मौलिक अधिकारों को प्रयत्नित कराने के लिए अथवा अन्य किसी प्रयोजन के लिए इन आदेशों, निर्देशों अथवा लेखों को जारी कर सकें।²

फ्रांसीसी प्रशासनिक अधिकार (French Droit Administratif)

इंग्लैंड, भारत तथा अमेरिका में कानून किंगी सरकारी अधिकारी तथा एक सामान्य नागरिक के बीच कोई भेद नहीं करता। 'विधि अथवा कानून के शासन' (Rule of law) का मुख्य सिद्धान्त यह है कि कानून के सामने हर एक व्यक्ति समान है। इन देशों में यदि लोक-सेवक शक्ति का गलत अथवा अनधिकृत उपयोग करते हैं तो उन्हें विधि-न्यायालय के सामने लाया जाता है। इसके विपरीत, फ्रांस में न्यायालयों की दो ऐसी पद्धतियों का विकास किया गया है जो कि परस्पर एक दूसरे पर निर्भर हैं, अर्थात् एक तो सामान्य न्यायपालिका (Ordinary judiciary) और दूसरी प्रशासनिक न्यायपालिका (Administrative judiciary)। प्रशासनिक न्यायालय ऐसे सभी मुकदमों की सुनवाई करते हैं जो कि प्राइवेट नागरिकों द्वारा सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध इसलिये दायर किये जाते हैं क्योंकि उन्होंने (सरकारी अधिकारियों ने) असावधानता, अशुशलता अथवा अपने कर्तव्यों के उपेक्षापूर्ण सम्पादन के कारण उनकी क्षति अथवा हानि पहुँचाई है। सिविल-जेबको के पदक्रम (Rank), वेतन तथा पेन्शन के कारण फ्रांसीसी प्रशासनिक न्यायालयों के क्षेत्राधिकार का प्रश्न विवादशस्त बना हुआ है। ऐसे मामले जिनमें कि नागरिक क्षति की उत्तरदायिता (Tort liability) तथा प्रशासनिक ठेको व अधि ठेको की अस्वीकृति सम्मिलित है, प्रशासनिक न्यायालयों के समक्ष लाये जा सकते हैं। Droit Administratif के अन्तर्गत लोक-सेवकों की विशिष्ट दर्जा दिया जाता है और अपने सरकारी कार्यों के लिए वे सामान्य विधि-न्यायालयों के नियन्त्रण के अधीन

1 अनु० ३२ (२)

2 अनु० २२६ (१)

नहीं होते। वे एक विशिष्ट प्रकार के न्यायालयों के नियन्त्रण में रहते हैं जिन्हें कि प्रशासकीय न्यायालय कहा जाता है। यदि सार्वजनिक (Public servants) की असावधानता तथा कर्तव्य धारण की अपेक्षा के कारण किसी व्यक्ति की कोई हानि हुई हो अथवा उसको कोई क्षति पहुँची हो, तो वह उसकी क्षतिपूर्ति के लिए एक टिकिट लगे प्रपत्र (form) पर प्रशासकीय न्यायालय के समक्ष धन्यार्थना-पत्र (petition letter) प्रस्तुत कर सकता है। न्यायालय उन शिकायतों की ध्यानवीन कराना है और यदि वह शिकायत ठीक पाई जाती है तो पीड़ित व्यक्ति को सरकारी राजस्व से क्षतिपूर्ति का भुगतान किया जाता है। राज्य अपने अधिकारियों व कर्मचारियों अथवा अभिभक्तियों (Agents) के कार्यों के लिये उत्तरदायी होता है और यदि उनकी अपेक्षा अथवा असावधानी के कारण नागरिकों को कोई हानि पहुँचती है तो वह उसकी क्षतिपूर्ति करता है।

फ्रांसीसी प्रशासकीय न्यायालयों में सबसे नीचे तो क्षेत्रीय परिषदें (Regional Councils) होती हैं और सबसे ऊपर राज्य परिषद् (Council of State) होती है। सामान्य न्यायालयों तथा प्रशासकीय न्यायालयों के बीच क्षेत्राधिकार (jurisdiction) सम्बन्धी मतभेदों के सभी मामलों का निपटारा विवादों के एक स्वतन्त्र न्यायाधिकरण (Independent Tribunal of Conflicts) द्वारा किया जाता है।

Dicey का यह मत था कि फ्रांसीसी प्रशासकीय न्यायालयों का अधिशासन सरकार द्वारा किया जाता है और यह कि droit administratif एक ऐसा प्रयत्न है जो सरकारी अधिकारियों पर नज़ाये जाने वाले मुद्दमों की गुनवाई अपने निजी न्यायालयों में करके उनको (सरकारी अधिकारियों को) एक विशेषाधिकार की स्थिति प्रदान करता है। इसके विपरीत फ्रांसीसी जनता ने नागरिकों की स्वाधीनता की रक्षक के रूप में इस पद्धति का समर्थन किया है। Berthelemy का कहना है कि फ्रांसीसी पद्धति के आलोचकों को "गलत जानकारी मिली हुई है तथा वे अत्यधिक अन्यायपूर्ण हैं।" प्रशासकीय न्यायालयों के जो अन्य लाभ गिनाये जाते हैं वे इस प्रकार हैं —

(१) इनमें न्याय शस्ता है तथा नागरिक इन न्यायालयों तक आसानी से पहुँच कर सकते हैं। प्रशासकीय न्यायालय नागरिकों को सीधेता के साथ तथा उचित व्यय पर न्यायिक सहायता प्रदान करते हैं।

(२) ऐसे न्यायालयों में न्यायाधीश तथा प्रज्ञामक, दोनों की ही चतुरता एवं प्रवीणता विद्यमान रहती है जो ठोस रूप में नागरिकों की स्वाधीनता की रक्षा करती है। ग्राम्प अमरीका देशों में भी अब फ्रांसीसी नमूने के प्रशासकीय न्यायालयों के पक्ष में व्यापक भावना पाई जाती है।

निष्कर्ष (Conclusion) :

सरकारी अधिकारियों द्वारा किए जाने वाले सत्ता के दुरुपयोग को रोकने तथा उसके उपचार के लिये प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण लगाना अत्यन्त आवश्यक

शक है, परन्तु यदि न्यायालयों द्वारा प्रशासन के प्रत्येक कार्य पर पुनर्विचार कर सकने की सुविधा दी गई तो इससे प्रशासन का कार्य ही ठप्प हो जायेगा। प्रशासकीय यन्त्र कार्य करना बन्द कर देगा क्योंकि हम स्थिति में उसने निर्णयों को कोई पूर्णता अथवा अन्तिमता (Finality) प्राप्त नहीं होगी। प्रशासकीय कार्य-कुशलता के दावों (Claims) के बीच एक समझौता अथवा समाधान होता चाहिए, जोकि सामाजिक न्याय के लिए तथा लोक-सेवकों द्वारा सत्ता के दुरुपयोग के विरुद्ध नागरिकों के वैयक्तिक अधिकारों की न्यायिक सुरक्षा के लिए अत्यन्त आवश्यक है। न्यायिक समीक्षा (Judicial review) की सीमाओं का वर्णन, सन् १९४१ में बेसीकोनिया विश्वविद्यालय में तैयार किये गये, प्रशासकीय निर्णयों तथा न्यायिक समीक्षा के एक अध्ययन में, Harris तथा Ward द्वारा स्पष्ट रूप से किया गया है। उनका कहना है कि —

“एक ओर तो यह कहा जाता है कि नागरिक के सर्वप्रधानिक, वैधानिक अथवा सामान्य कानूनी अधिकारों से सम्बद्ध प्रशासकीय कार्य की जांच न्यायालय में की जानी चाहिए। इसका अर्थ यह है कि न्यायालय निती विनिश्चित प्रशासकीय कार्य से सम्बन्धित तथ्यों (Facts) की तथा विधि के क्रियान्वय (Application of law) की पूर्णरूप से समीक्षा करें तथा उसे पास करें।

दूसरी ओर, यह कहा जाता है कि न्यायालयों को प्रशासकीय निर्णयों के तथ्यों की समीक्षा नहीं करने चाहिए बल्कि केवल इस बात पर विचार करना चाहिए कि स्वरूप (Form) तथा कार्यविधि (Procedure) की दृष्टि से प्रशासकीय कार्यवाही ठीक है या नहीं, और प्रशासकीय निर्णय करने का आधार युक्तियुक्त अथवा न्यायोचित है या नहीं। इस विषय में काफी विभिन्नता पाई जाती है कि न्यायिक समीक्षा कितनी सीमा तक की जानी चाहिए। न्यायालयों द्वारा की जाने वाली तथ्य एवं विधि की समीक्षा, प्रशासकीय निर्णयों के विषय सामग्री की, अपील करने की कार्यविधियों के लिए किये जाने वाले विधायी उपबन्धों (Legislative provisions) की तथा समीक्षा करने वाली सत्ता की शक्ति की, भिन्नता के अनुसार ही भिन्न-भिन्न होती है। इस प्रकार, ऐसे नियमों का निर्धारण करना बड़ा कठिन है जोकि प्रशासकीय निर्णयों की न्यायिक समीक्षा के विस्तार की सभी कसौटियों पर खरे उतरे। प्रशासकीय अभिकरणों के निर्णयों पर न्यायिक नियन्त्रण की पूर्ण स्थिति पर विचार करने से प्रत्येक पृथक् अभिकरण के साथ पृथक् व्यवहार किये जाने की आवश्यकता स्पष्ट हो जायेगी।”

पूर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण तथा पूर्ण न्यायिक नियन्त्रण की इन दोनों चरम सीमाओं के बीच के किसी मार्ग की खोज होनी चाहिए क्योंकि पूर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण का परिणाम तो नौकरशाही शासन के रूप में सामने आ सकता है और पूर्ण न्यायिक नियन्त्रण से सरकार के नियामक तथा सेवा-कार्यों के कुशल संचालन में बाधा पड़ सकती है। “न्यायालयों में एक बढ़ती हुई प्रवृत्ति यह पाई जाती है—

कि वे प्रशासकीय न्यायाधिकरणों द्वारा किये गये तथ्य-सम्बन्धी निर्णयों पर पुनर्विचार करने से इन्कार कर देते हैं, यद्यपि वे परिनिष्पन्न कानून तथा न्यायालयों के निर्णयों में वर्णित इस मौलिक सिद्धान्त पर दृढ़ रहते हैं कि सामान्य न्यायालय प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के विधि (Law) के प्रश्नों से सम्बद्ध निर्णयों की समीक्षा अथवा पुनर्वालीकृत करेगा।¹

न्यायालयों को चाहिए कि वे प्रशासकीय अभिकरण (Agency) के तथ्य-सम्बन्धी निर्णयों को प्रथम दृष्टि में ही अथवा निष्पक्ष रूप में स्वीकार कर लें, और इस प्रकार अपने नियन्त्रण की क्षेत्राधिकार (Jurisdiction), कार्यविधि (Procedure) तथा शक्ति के दुरुपयोग के प्रश्नों के लिए सुरक्षित रहें। न्यायालयों को न्यायिक समीक्षा (Judicial review) की शक्ति तो प्राप्त होती ही है परन्तु उन्हें उसका प्रयोग "साधारण चातुर्य तथा आत्मसमर्थन" के साथ करना चाहिए। सरकारी विवेक के दावे 'जनता को भलाई' की दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। Frank J. Goodnow ने ठीक ही कहा है कि "जिस चीज पर जोर देने की जरूरत है वह व्यक्ति के अन्तर्निहित स्वाभाविक अधिकार नहीं हैं, यद्यपि प्रशासकीय कार्य-कुशलता की महत्ता, और वस्तुतः उसकी आवश्यकता (Necessity) है। क्योंकि प्रशासकीय कार्य-कुशलता पर ही उस सामाजिक नियन्त्रण की प्रभावपूर्णता निर्भर है जिसके बिना कि वर्तमान परिस्थितियों में ठोस विकास होना सम्भव है।" अन्त में यह ही कहा जा सकता है कि नोक-नोकों का चयन (Selection) तथा प्रशिक्षण (Training) इस प्रकार किया जाना चाहिए कि न्यायिक पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण की आवश्यकता ही कम महत्वपूर्ण हो जाय।

प्रशासकीय कानून तथा न्यायिक निर्णय (Administrative Law and Adjudication)

प्रशासकीय कानून अथवा विधि (Administrative Law)

प्रशासकीय अधिकारियों को अपनी शक्तियों के बार्दान्वय में तदा ही विवेकाधीन शक्ति (Discretionary authority) प्राप्त होती है। प्रशासकीय विवेक (Administrative discretion) का अर्थ है कि अधिकारी को दो विकल्पों (Alternatives) में से एक का चुनाव करना है। 'प्रशासकीय विवेक' प्रशासकीय अधिकारी को कानून द्वारा प्रदान की गई वह शक्ति अथवा अधिकार है जिसके द्वारा वह अपने निजी निर्णय तथा मन्त्रिवेक के अनुसार, क्रियाविधि (Course of action) का निश्चय करने में, नियम (Rule) या विनियम (Regulation) (अथवा विधान) जारी करने में, अथवा आदेश (अथवा न्यायिक निर्णय) जारी करने में, विकल्पों के बीच चुनाव कर सके। प्रशासकीय अधिकारी का प्रत्येक पक्ष पर विवेक का उपयोग करना होता है, उदाहरण के लिए किसी पक्ष के लिए प्रावियों में से चुनाव करने में तथा किसी कम्पनी को उपज को ऋण करने का निश्चय करने आदि में विवेक का उपयोग करना होता है।

प्रशासकीय विवेक का उपयोग मनवान ढंग से नहीं किया जाना चाहिए। प्रशासकीय विवेक की सीमाएँ कानून द्वारा निर्धारित की जाती हैं जिसे कि प्रशासकीय कानून या विधि कहा जाता है। प्रशासकीय कानून प्रशासकीय अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा उपयोग किये जाने वाले विवेक का निर्धारण करता है। प्रशासकीय कानून सावधानीपूर्ण रूप से लोक प्रशासन में सम्बन्धित होता है। प्रशासकीय कानून का सम्बन्ध प्रशासकीय अभिकरणों तथा अधिकारियों द्वारा प्रयोग किये जाने वाले विवेक (Discretion) के कानूनी पहलुओं से होता है। फिफ्थर के अनुसार, प्रशासकीय कानून में निम्नलिखित चीजें सम्मिलित की जाती हैं

(१) प्रशासकीय अभिकरणों (Administrative agencies) की शक्तियों तथा कृत्यों की व्याख्या करने वाले सविधान, सविधियाँ (Statutes), चाटर, अध्यादेश (Ordinances) तथा प्रस्ताव (Resolutions),

(२) प्रशासकीय अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा बनाये जाने वाले नियम तथा विनियम,

(३) प्रशासकीय अधिकारियों तथा अधिकरणों द्वारा जारी किये जाने वाले आदेश व निर्णय ।

(४) न० १, २ व ३ से सम्बन्धित न्यायिक निर्णय (Judicial decisions) ¹

एक समिति द्वारा प्रशासकीय कानून के क्षेत्र (Scope) के सम्बन्ध में सुझाव दिये गये थे । इसके क्षेत्र में निम्नलिखित बातें सम्मिलित की जाती हैं—

- (१) लोक-सेविवर्ग (Public Personnel) की समस्याएँ ,
- (२) राजकोषीय प्रशासन (Fiscal administration) की समस्याएँ ,
- (३) प्रशासकीय विवेक के सम्बन्ध में कानूनी स्थितियों के अध्ययन (Studies) ,

- (४) प्रशासकीय न्यायालयों तथा प्रशासकीय कानून की समस्याएँ ,
- (५) प्रशासकीय विनियमों का कानून ,
- (६) प्रशासकीय जीवन की समस्याएँ ,
- (७) सरकारी ठेकों (Contracts) के सम्बन्ध में किये जाने वाले अध्ययन ,
- (८) सरकार के विरुद्ध किये जाने वाले दावे (Claims) ,
- (९) प्रशासकीय कार्यवाही के विरुद्ध किये जाने वाले उपचारों (Remedies) के सम्बन्ध में किये गये अध्ययन ,

(१०) लोक-प्रशासन में व्यावसायिक सघ (Professional association) की मान्यता तथा दर्जा ,

(११) बहुल-प्रमुखीय प्रशासकीय निकायों (Plural-headed administrative bodies) की कार्यवाहियों का नियमन करने वाले कानूनी नियम ।²

नागरिकों के दृष्टिकोण से प्रशासकीय विवेक का नियन्त्रण अत्यन्त महत्वपूर्ण है । प्रशासकीय विवेक व्यक्ति की स्वाधीनता तथा हितों को अत्यधिक प्रभावित कर सकता है । उस विवेक का नियमन करने के लिए प्रशासकीय कानून का होना अत्यन्त आवश्यक है । विकल्पों (Alternatives) का चुनाव करते समय, अधिकारियों को मनमाने ढंग से कार्य नहीं करना चाहिए । स्वविवेक का अर्थ यह नहीं है कि सत्ता प्राप्त करके सरकारी अधिकारी द्रोही (Malicious), पक्षपाती अथवा स्वेच्छाचारी (Arbitrary) बन जायें । प्रशासकीय कानून प्रशासकीय विवेक की प्रकृति का निर्धारण करता है तथा उसका नियमन करता है । कानून यह देखता है कि प्रशासकीय विवेक का दुरुपयोग न किया जाये । प्रशासकीय कानून सर्वसामान्य की भलाई की दृष्टि से अधिकारियों की वैयक्तिक स्वाधीनता तथा सम्पत्ति पर प्रति-

1 Phiner, *op cit*, p 443

2 William A Robson, *Justice and Administrative Law*, pp 548 50, 554-57

बन्ध बनाता है। प्रशासकीय कानून का उद्देश्य सार्वजनिक कल्याण को सुनिश्चित करना है।¹

प्रशासकीय न्यायिक निर्णय (Administrative Adjudication)

प्रशासकीय न्यायिक निर्णय का अर्थ है प्रशासकीय विभाग अथवा अधिकारी के द्वारा न्यायिक (Judicial) अथवा अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) प्रकृति के प्रश्नों का निर्धारण करना। न्यायालय के समान, प्रशासकीय अधिकारी ऐसे मामलों में विभिन्न पक्षों की सुनवाई करते हैं, प्रमाणों व साक्ष्यों की सूझ जाच करते हैं तथा निर्णय देते हैं, जिनका सम्बन्ध कानूनी अधिकारों तथा कर्तव्यों से होता है। प्रोफेसर ह्यूइट के अनुसार, 'प्रशासकीय न्यायिक निर्णय का अर्थ है, प्रशासकीय अधिकारी के द्वारा कानून और तथ्य के आधार पर गैर-सरकारी पक्ष में सम्बद्ध विवाद (Dispute) की जांच-पड़ताल तथा निवेदित करना।'² न्यायिक निर्णय के कार्य में लगे हुए प्रशासकीय अधिकारी सरकार के नियमित कर्मचारी तथा विभाग हो सकते हैं, अथवा महालेखा-परीक्षक (Auditor-General) के सहस्र स्वायत्त-निर्णय की कुछ शक्तियों से युक्त सम्मान्यवेषक निकाय (Fact finding bodies), या स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions) अथवा विशेष विस्म के प्रशासकीय न्यायालय या न्यायाधिकरण हो सकते हैं। जब कभी भी किसी प्रशासकीय अधिकारी के द्वारा किसी विवाद अथवा मतभेद का निपटारा किया जाता है तो उसे प्रशासकीय न्यायिक निर्णय कहा जाता है। प्रशासकीय न्यायिक निर्णय निम्न प्रकार का हो सकता है —

(१) परामर्शदात्री प्रशासकीय न्यायिक निर्णय, जोकि विभागाध्यक्ष (Head of a department) अथवा अन्य प्राधिकारी में निहित अन्तिम निर्णय की शक्ति से युक्त होता है।

(२) कभी कभी प्रशासकीय न्यायिक निर्णय को किसी प्रशासकीय कार्य के सम्पादन की पूर्ण शक्ति बना दिया जाता है।

(३) प्रशासकीय न्यायिक निर्णय (Administrative adjudication) बहुधा किसी प्रशासकीय अधिकारी के नियमित कार्यों ही का एक अंग बना दिया जाता है।

(४) प्रशासकीय न्यायिक निर्णय किसी विधायी प्रशासकीय प्रक्रिया (Legislative administrative process) के साथ सम्बन्धित हो सकता है।

1 Oliver P. Field, *Research in Administrative Law*, p. 43

2 "Administrative adjudication means the investigation and settling of a dispute involving a private party on the basis of law and fact by an administrative agency"
(L. D. White, *op cit* pp 553.)

(५) प्रशासकीय निर्णयों (Administrative decisions) के विरुद्ध नियमित मुकदमे दायर किये जा सकते हैं।

(६) कमी प्रशासकीय न्यायिक निर्णय को अनुज्ञापत्र-दायक क्रियाओं (Licensing activities) के सम्बन्ध में क्रियान्वित किया जाता है।

(७) प्रशासकीय न्यायिक निर्णय दावों के निपटारे (Settlement of Claims) के सम्बन्ध में भी किया जा सकता है।¹

प्रत्येक देश ने प्रशासकीय न्यायाधिकरणों को अर्ध-न्यायिक शक्तियाँ (Quasi-judicial powers) प्रदान की हैं भारत में विभागाध्यक्षों अथवा विशिष्ट अधिकारियों को प्रशासकीय न्याय-निर्णय की यह शक्ति प्रदान की गई है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए कुछ प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की स्थापना की गई है, जैसे कि आय-कर अपील न्यायाधिकरण (Income tax Appellate Tribunals) राजस्व मण्डल (Boards of Revenue) श्रम तथा औद्योगिक न्यायालय (Labour and Industrial Courts), श्रम अपील न्यायाधिकरण (Labour Appellate Tribunals) आदि। ये प्रशासकीय न्यायाधिकरण शिकायतों व अपीलों की सुनवाई करते हैं, प्रमाणों व साक्षियों की सूक्ष्म जांच करते हैं, तथ्यों की खोज करते हैं तथा अपने निर्णयों की घोषणा करते हैं।

इस पद्धति के गुण व दोष (Merits and Defects of the System)

प्रशासकीय अधिकरणों द्वारा किए जाने वाले प्रशासकीय न्याय निर्णय अब स्थायी रूप धारण करने लगे हैं। अतः इसके गुण व दोषों का अध्ययन करना अत्यन्त आवश्यक है जिससे कि इसके दोषों को दूर करके इस पद्धति को सुदृढ़ बनाया जा सके।

इसके लाभ निम्न प्रकार हैं —

(१) जब मामले नियमित न्यायालयों की बजाए प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के समक्ष लाए जाते हैं तो उनका निर्णय केवल मामले की वषायें बातों (Merits of the case) के आधार पर ही नहीं किया जाता, अपितु सर्वसामान्य के कल्याण के लिए आवश्यक किसी सरकारी नीति को आगे बढाने के उद्देश्य से भी किया जाता है।

(२) इन न्यायाधिकरणों के द्वारा अपनाई जाने वाली कार्यविधि (Procedure), सामान्य न्यायालयों की कार्यविधि की अपेक्षा अधिक शीघ्रगामी होती है। सकटकाल के समय न्यायाधिक निर्णयों की प्रक्रिया के द्वारा शीघ्र कार्यवाही की जाती है।

¹ Blachly and Oatman, *Administrative Legislation and Adjudication*, Chap 6

(३) प्रशासकीय न्यायाधिकरण प्रशासकीय अधिकारियों को विस्तृत विवेक (Discretion) तथा स्वाधीनता प्रदान करने हैं जो कि प्रशासकीय कार्य कुशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है।

(४) नई समस्याओं में व्यवहार करते समय, इन न्यायाधिकरणों द्वारा भनाई जाने वाली कार्यविधि, सामान्य न्यायालयों की कठोर रूप से औपचारिक कार्यविधि के मुकाबल अधिक लोचदार (Elastic) होती है।

(५) न्यायाधीश (Judges) अधिकतर रुढ़िवादी होते हैं। वे अधिकांशतः प्रशासन की नई सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों के विरोधी होते हैं। ऐसे व्यक्ति जब प्रशासकीय मामलों के सम्बन्ध में निर्णय देते हैं तो उन पर उनकी व्यक्तिगत भावनाओं (Subjective feelings) का प्रभाव पड़ता है और वे सामाजिक प्रगति को रोकने हैं। प्रशासकीय अधिकारी चूंकि इन नई सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों का निर्माण करते हैं अतः उन्हें उनसे सहानुभूति होती है और जब वे ऐसी विवादों के सम्बन्ध में न्यायिक निर्णय देते हैं तब समाज के व्यापक हित उनके सामने रहते हैं।

प्रशासकीय न्यायिक निर्णय का मुख्य दोष यह है कि विभिन्न प्रशासकीय न्यायाधिकरणों द्वारा भनाई जाने वाली कार्यविधि में एकत्वता (Uniformity) नहीं पाई जाती। इस पद्धति का दूसरा दोष स्वतन्त्र पुनर्विचारन अथवा स्वतन्त्र समीक्षा (Independent review) की व्यवस्था का अभाव है। पुनर्विचारन करने वाले अधिकारियों में निष्पक्षता की गारन्टी के लिए स्वतन्त्र पुनर्विचारन की व्यवस्था अत्यन्त आवश्यक है। प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के निर्णयों की न्यायिक समीक्षा की व्यवस्था के द्वारा नागरिकों के अधिकार पूर्णतया सुरक्षित किये जा सकते हैं।

भारत में प्रशासकीय न्यायाधिकरण (Administrative Tribunals in India)

एक सोव कल्याणकारी राज्य में प्रशासनिक अधिकारियों तथा साधारण नागरिक के पारस्परिक सम्बन्धों का प्रश्न बड़ी अतिशयता से पैदा करता है। व्यक्तिगत अधिकार तथा अनहित में सघर्ष की घटनाएँ अक्सर घटित होती रहती हैं। प्रशासनिक निर्णयों से उत्पन्न होने वाले विवादों या शिकायतों की व्यापपूर्ण जांच करने तथा उन पर व्यापपूर्ण निर्णय देने के लिए आवश्यक विशेष अधिकरण या न्यायाधिकरण स्थापित किए जाते हैं।

भारत में न्यायिकनिर्णय के एक स्थायी अंग के रूप में प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की स्थापना की व्यवस्था हाल ही में हुई है। भारत में इस प्रकार की संस्थाएँ निम्नलिखित हैं (क) रेलवे रेट्स ट्रिब्यूनल (Railway Rates Tribunal), (ख) इन्फैन्ट्री एपीलेट ट्रिब्यूनल, (ग) लेबर बोर्ड्स इन्डस्ट्रियल ट्रिब्यूनल, मेरिटल ट्रिब्यूनल तथा वेजबोर्ड्स, और (घ) इलेक्शन ट्रिब्यूनल^१।

1 "Tribunals are the appendages of the Government departments. They should be properly regarded as machinery provided by Parliament for adjudication rather than as part of the administration. These special bodies are

इन्कमटैक्स एपीलेट ट्रिब्युनल प्रायकर के सहायक अपील प्रायुक्तों (A A C's), जो प्रायकर अधिकारियों (I T. O's) के आदेशों के विरुद्ध अपील सुनने वाले प्रथम अधिकारी होते हैं, के आदेशों के विरुद्ध अपीलें सुनता है। इस न्यायाधिकरण की क्रिया प्रणाली पूर्णतया न्यायिक (Judicial) होती है। सुनवाई खुली होती है, वकील पैरवी कर सकते हैं तथा असहमति के कारणों के वस्तुस्थिति प्रस्तुत किय जा सकते हैं। सिविल क्रिया प्रणाली की संहिता (Code of Civil Procedure) के अन्तर्गत अन्य सिविल न्यायालयों की भाँति यह न्यायाधिकरण भी गवाहों को उपस्थित होने का आदेश दे सकता है, शपथ दिलवा कर बयनों की जांच कर सकता है तथा लखा-जोसा विषयक प्रपत्र एवं स्थानीय जांच के प्रपत्र मगवा सकता है। इसके निर्णय सरकार पर बाध्य होते हैं। प्रायकरदाता तथा सरकार दोनों ही इस न्यायाधिकरण के निर्णयों के विरुद्ध पहले उच्च न्यायालय में तथा बाद में सर्वोच्च न्यायालय में अपील कर सकते हैं। किन्तु ऐसी अपील कानून के ही किसी प्रश्न (On a point of law) पर हो सकती है। विधि मन्त्रालय सपीय लोक सेवा आयोग के परामर्श से इस न्यायाधिकरण के सदस्यों व अध्यक्ष की नियुक्ति करता है। यह न्यायाधिकरण वित्त के केन्द्रीय बोर्ड (Central Board of Revenue) के नियन्त्रण से स्वतन्त्र है। न्यायाधिकरण न्यायपूर्ण तरीकों से अपना कार्य सम्पन्न करता है। इस पर भी यदि कोई पक्ष इसके निर्णय से असन्तुष्ट है तो वह साधारण (उच्च तथा सर्वोच्च) न्यायालयों में अपील कर सकता है।

एक साधारण व्यक्ति को यह शका रहती है कि वह संभवतः इस प्रकार के निकायों से न्याय प्राप्त नहीं कर सकेगा। उसका साधारण न्यायालयों पर ज्यादा विश्वास होता है। उपरोक्त प्रकार के न्यायाधिकरण तभी सफल हो सकते हैं जब वे फ्रॉक्स समिति के शब्दों में, "खुलापन, न्यायपूर्णता तथा निष्पक्षता" बनाय रहें। इसके प्रतिरिक्त इन न्यायाधिकरणों के निर्णयों के विरुद्ध साधारण न्यायालयों में अपील करने का अधिकार बनना पर अच्छा, स्वस्थ प्रभाव डालता है। इन पर न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control) की व्यवस्था भारत के संविधान की धाराओं १२, १३६, २२४ तथा २२७ में की गई है। धारा २३ मौलिक अधिकारों के प्रति-क्रमण की दशा में नागरिकों को सांविधानिक उपचार प्राप्त करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय का आश्रय लेने का अधिकार प्रदान करती है। सर्वोच्च न्यायालय तरह-तरह के आदेश पत्र जैसे उत्प्रेक्षण आदेश (Writ of Certiorari), प्रतिषेध आदेश (Writ of Prohibition), अधिकार पृच्छा आदेश (Writ of Quo Warranto)

meant to examine and determine specific issues or adjudicate in a judicial spirit on certain grievance against or disputes arising from administrative decisions. They are intended to assure fair decisions on matters affecting the rights of citizens and sometimes function as appellate bodies when challenged. (Journal of the National Academy of Administration, Mussoorie Vol VI No 1 1961, Syndicate Study Administrative Reorganisation in India, p 189.

इत्यादि जारी कर सक्ता है। धारा १३६ में सर्वोच्च न्यायालय को अपील करने की विशेष शक्ति प्रदान करने का अधिकार दिया गया है। अनेक बार सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायाधिकरणों की रचना में प्रवैधता का प्रश्न लेकर, प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों की अवहेलना का प्रश्न लेकर, कानूनों की व्याख्या में भ्रुति का प्रश्न लेकर तथा गवाही रहित, तथ्यहीन या काल्पनिक जाच के आधार पर जारी किये गए आदेशों का प्रश्न लेकर नागरिकों के पक्ष में हस्तक्षेप किया है।

यदि इस प्रकार के न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था हो तो प्रशासकीय न्याय निरुपेक्ष से भयभीत होने की आवश्यकता नहीं, बल्कि तब ऐसी न्याय प्रणाली सस्ती, शीघ्रता से उपलब्ध होने वाली, तकनीकी पेचीदगियों से रहित, द्रुतगति वाली तथा विशिष्ट ज्ञान के गुणों से परिपूर्ण होती है। सोक-न्यायाणकारी राज्य में प्रशासनिक न्याय निरुपेक्ष की व्यवस्था प्रशासनिक बन्धन के एक महत्वपूर्ण घटक के रूप में दृढ़ता से स्थापित हो चुकी है तथा सार्वारण्य न्याय व्यवस्था की अपेक्षा इसमें बहुत से अतिरिक्त लाभ भी हैं।

लोक सम्पर्क (Public Relations)

लोक प्रशासन समाज की आवश्यकताओं को पूरा करता है। यह ऐसे कार्य अपने हाथ में लेता है जिनका उद्देश्य सार्वजनिक कल्याण में वृद्धि करना होता है। लोक-प्रशासन का यह कर्तव्य है कि वह प्रशासन के कार्य-सुचारुता के सम्बन्ध में जनता की राय ज्ञात करे। इसे केवल यह ही नहीं जानना चाहिए कि लोक प्रशासन के बारे में क्या सोचते हैं, बल्कि उनको इस बात से भी परिचित रखना चाहिए कि प्रशासन उनके लिए क्या कर रहा है। प्रशासन का यह कर्तव्य है कि जनता के मन में प्रशासन के बारे में यदि कोई गलतफहमी हो तो वह उसे दूर करे। कोई भी प्रशासन सब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि जनमत (Public opinion) उसके विरोध में है। अनेक बार ऐसा होता है कि जनता का विरोध प्रशासन की नीतियों की बारे में उत्पन्न भावितियों अथवा गलतफहमियों पर आधारित होता है। लोक प्रशासन को चाहिए कि वह जनता की गलतफहमियों को दूर करे और प्रशासन के कार्य में उनका सहयोग (Co-operation) प्राप्त करे। भारत में, सामान्य जनता पुलिस प्रशासन के विरुद्ध है। जनता में व्यापक रूप से यह भावना पाई जाती है कि पुलिस भ्रष्टाचारी, बेईमान तथा समाज के शत्रुओं की मित्र है। कोई भी पुलिस के साथ सहयोग करना नहीं चाहता क्योंकि लोगों के मन में इस भावना ने व्यापक रूप से अपनी जड़ें जमा ली हैं कि पुलिस अधिकारी अशुद्ध नागरिकों को परेशान करने में विश्वास करते हैं। इस दृष्टिकोण का परिणाम यह हुआ है कि जनता पुलिस से घृणा करती है, उसे जनता का बहुत कम सहयोग प्राप्त होगा है, और पुलिस कठिन मामलों की छानबीन व जांच पड़ताल करने में कम ही सफल होती है। यह निर्दोष लोगों को पकड़ लेती है और बनावटी मामले घड़ लेती है। जब तक नागरिकों तथा उस पुलिस के बीच, जोकि नगरों में कानून व व्यवस्था (Law and order) की सरसकत समझी जाती है, सहयोग की भावना न हो, तब तक समाज में कानून व व्यवस्था की स्थापना कैसे की जा सकती है ?

नागरिकों तथा प्रशासकों के बीच मेल-जोल व जानकारी बढ़ाने के लिए लोक-सम्पर्क (Public relations) का विकास किया जाना चाहिए। लोक-सम्पर्कों का उद्देश्य यह होता है कि प्रशासन के कार्य क्रमों के बारे में अनुकूल जनमत उत्पन्न किया जाए। उपलब्ध सेवाओं की प्रकृति तथा क्षेत्र के सम्बन्ध में जनता को परिचित

रखना चाहिए। लोक-सम्पर्कों द्वारा सरकारी अधिकारियों की योग्यता, क्षमता, न्यायपूर्णता, निष्पक्षता तथा ईमानदारी के बारे में जनता के मन में विश्वास उत्पन्न किया जाना चाहिए। जनता को यह महसूस कराया जाना चाहिए कि सरकारी अधिकारी अपने कर्तव्यों के प्रति ईमानदार हैं और उनका दृष्टिकोण सहानुभूतिपूर्ण है, केवल ऐसा होने पर ही लोग प्रशासन के कार्य-क्रमों का समर्थन तथा उनमें सहयोग करेंगे। प्रशासन के कार्य-संचालन के लिए लोक-सम्पर्कों की स्थापना अत्यन्त आवश्यक है, क्योंकि प्रशासन की प्रभावशीलता के लिये वृद्धि होनी है जब कि उसके प्रति नागरिकों का रस मित्रतापूर्ण होना है। लोग प्रशासन का सम्मान करेंगे या उगमें पूर्ण, यह बान लोक-सम्पर्कों पर ही निर्भर होती है। जनता का सहयोग तथा समर्थन, जोकि प्रभावशाली प्रशासन के लिए अत्यन्त आवश्यक होता है, अन्धे लोक-सम्पर्कों के द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।

जे० एल० मैकनी (J. L. McCamy) द्वारा 'लोक-सम्पर्क' शब्द की परिभाषा इस प्रकार की गई है "प्रशासन में लोक-सम्पर्क, अधिकारी-वर्ग तथा नागरिकों के बीच पाये जाने वाले प्रदान एवं गौण सम्बन्धों तथा इन सम्बन्धों द्वारा स्थापित प्रभावों एवं दृष्टिकोणों की परस्पर-क्रियाओं का मिश्रण है।"¹

"लोक-प्रशासन के क्षेत्र, जैसी कि हमारी धारणा है, का सम्बन्ध केवल सूचना घषवा जानकारी प्रदान करने मात्र में ही नहीं है बल्कि उससे कुछ अधिक से है। इस शब्द का प्रयोग सहाय्यक तात्त्विक अर्थ में किया गया है जिसमें कि जनता के साथ स्थापित होने वाले सभी सम्बन्ध आ जाते हैं। सेवा के कार्य, चाहे वे कुछ भी क्यों न हों, साथ ही उनके परिणाम तथा उन सेवाओं की सम्पन्न करने वाले व्यक्तियों के व्यवहार जनता के प्रति सन्तोषजनक होने चाहिए। सन्तोष अथवा सुष्टि (Satisfaction) एक भावनात्मक अथवा व्यक्तिनिष्ठ (Subjective) स्थिति है। इस बात का निश्चय करने के लिए, कि सन्तोष है या नहीं, उन व्यक्तियों के विचार जानने की आवश्यकता होती है जिनकी सेवा की जाती है। अतः लोक-सम्पर्क की एक विकसित नीति, सुझावों तथा शिकायतों को ध्यान देने की सुविधा प्रदान करके जनता के रस तथा मत की ध्यानवीन करके, तथा उपभोक्ता की प्रतिक्रियाओं में रुचि रखने वाली अधिक उन्नत वास्तविक समस्याओं द्वारा विकसित अन्य उपायों के द्वारा सम्बन्धित जनता की मनस्थिति का पता लगाने का प्रयत्न करती है। लोक-अधिकारियों द्वारा लोक-सम्पर्क के इस पहलू की आमतौर पर उपेक्षा कर दी गई है।"²

लोक-सेवकों को अपने कार्य तथा सपठन के बारे में जनता की भावनाओं का पता लगाना होता है। उन्हें सपठन के उद्देश्यों तथा कार्यों के बारे में लोगों को

1 James L. McCamy, Government Publicity (1939).

2 William E. Mosher, "Public Relations" Public Relation of Public Personnel Agencies Report of Committee on Public Relations of Public Personnel Agencies, Civil Service Assembly of the United States and, Chanaa 1941, p. 4

जानकारी प्रदान करती होती है। उन्हें जनता के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने होते हैं जिससे कि लोग प्रशासन के कार्यक्रमों में अपना सक्रिय सहयोग तथा समर्थन प्रदान कर सकें। यही लोक सम्पर्क का कार्य है। Rex Harlow का कहना है कि लोक सम्पर्क "एक विज्ञान है जिससे द्वारा एक संगठन यथार्थ-रूप में अपने सामाजिक उत्तरदायित्वों को पूरा करने का, तथा सफलता के लिए आवश्यक जन-स्वीकृति तथा अनुमोदन प्राप्त करने का प्रयत्न कर सकता है", और एक अन्य स्थान पर उन्होंने कहा है कि "लोक सम्पर्क एक प्रक्रिया (Process) है जिसके द्वारा एक संगठन सभी सम्बन्धित पक्षों की आवश्यकताओं तथा इच्छाओं का विश्लेषण करता है जिससे कि वह उनके प्रति अधिक उत्तरदायित्व के साथ व्यवहार कर सके।"¹ लोक सम्पर्कों का उद्देश्य संगठन की प्रतिष्ठा में वृद्धि करना तथा दोषारोपण और भ्रान्तियों अथवा गलतफहमियों से उसकी रक्षा करना है।

परन्तु लोक-सम्पर्क के कार्यक्रम वा सम्बन्ध जनता के केवल किसी एक सामान्य-वर्ग से ही नहीं होना चाहिए। इनका सम्बन्ध तो जनता के अनेकों वर्गों से होना चाहिये। समाज के विभिन्न वर्ग भिन्न-भिन्न प्रशासकीय कार्यवाहियों से प्रभावित होते हैं। व्यवसायी (Businessmen) वाणिज्य-विभाग (Department of Commerce) से सम्बन्धित होते हैं और उद्योगपति (Industrialists) उद्योग विभाग (Department of Industries) से परिचित रूप से सम्बद्ध होते हैं, इसी प्रकार और भी। लोक सम्पर्क के कार्यक्रम को जनता के अनेक वर्गों की आवश्यकताओं को पूरा करना होता है। लोक सम्पर्क कार्यक्रम (Public Relations Programme) को विधान-मण्डल (Legislature), प्रेस, श्रमिक संघों (Labour unions), व्यावसायिक वर्गों, दबाव डालने वाले वर्गों आदि से सम्बन्ध कायम रखना पड़ता है। निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि "लोक सम्पर्क प्रशासक के उस कार्य का एक भाग है जिसके अन्तर्गत वह इस बात का पता लगाता है कि लोग उसके संगठन तथा कार्यक्रम के बारे में क्या सोचते हैं। लोक-सम्पर्क का उद्देश्य संगठन की अनिच्छित झालोचनाओं से बचाकर उसकी प्रतिष्ठा तथा रखाति में वृद्धि करना और उसके जीवन की रक्षा करना है। इस प्रकार लोक सम्पर्क का प्रत्येक कार्यक्रम निश्चयात्मक (Positive) तथा प्रतिरक्षात्मक (Defensive) होता है। ऐसे कार्यक्रम की सफलता इस बात का ठीक-ठीक निर्णय करने पर निर्भर होती है कि संगठन के उद्देश्यों को पूरा करने के लिये तथा उसकी रखाति (Goodwill) में वृद्धि करने के लिए वर्तमान में तथा भविष्य में क्या करना चाहिए।"²

लोक सम्पर्क के द्वारा प्रत्येक सरकारी अभिवरण को विधान-मण्डल, प्रेस तथा जनता पर अपना ध्यान केन्द्रित करना होता है तथा उनके साथ सम्बन्ध कायम

1 Rex F. Harlow, *Public Relations in War and Peace* (New York, 1942) pp X, 130.

2 Dimock, *Dimock op. cit.* p 414

करने होते हैं। प्रत्येक अभिकरण (Agency) को विधान-मण्डल के साथ अच्छे लोक सम्बन्ध बनाय रखने चाहिये, और केवल ऐसा होने पर ही यह विधान-मण्डल से अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पर्याप्त विनिर्गोचन (Appropriation) प्राप्त कर सकता है। लोक-सम्पर्कों के द्वारा अभिकरण की आवश्यकतायें प्रभावशाली ढंग से विधान-मण्डल के समक्ष रखी जानी चाहिये। लोक सम्बन्धों के द्वारा विधान-मण्डल को अभिकरण की कार्य-प्रणाली से परिचित रखना चाहिये जिससे कि विधान-मण्डल अभिकरण के विरुद्ध कोई गलत विचारों न कर सके।

लोक-सम्पर्कों के द्वारा दैनिक समाचार पत्रों से उचित सम्बन्ध बनाय रसे जाने चाहिये। समाचार-पत्रों के द्वारा साक्षरों से जनता तक पहुँचा जा सकता है। अभिकरण के कार्य संचालन के बारे में समाचार-पत्रों द्वारा की जाने वाली स्वस्थ समालोचनायें जनता की दृष्टि में अभिकरण की नैतिक स्थिति ऊँची उठाने के लिए अत्यन्त आवश्यक होती हैं। अतः लोक सम्पर्क स्थापित करने यह देखना चाहिये कि समाचार-पत्र अथवा प्रेस अभिकरण के कार्य संचालन के बारे में अनुकूल समालोचनायें करे और यह कि प्रेस के द्वारा अभिकरण के विरुद्ध व्यर्थ की टीका टिप्पणी न की जाये।

जैसा कि बतलाया जा चुका है, लोक सम्बन्धों के द्वारा अभिकरण के कामों के बारे में जनता को जानकारी प्रदान करनी होती है। इसके द्वारा प्रशामन की सत्यनिष्ठा के बारे में जनता के मन में विश्वास उत्पन्न करना होता है। अभिकरणों को अपनी नीतियों एवं कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने में जनता का सहयोग प्राप्त करना होता है। साथ ही इसके द्वारा अभिकरण के कार्य संचालन के बारे में लोगों के मन में उत्पन्न गलतफहमियों को भी दूर करना होता है।

लोक सम्पर्क स्थापित करने के माध्यम (Media of Public Relations)

लोक सम्पर्क स्थापित करने के माध्यम एक तो स्वयं सरकारी कर्मचारी ही है, साथ ही अभिकरण (Agency) के ग्राहक, उपयुक्त हित-सम्बद्ध वर्ग, प्रचार (Publicity) विज्ञापन (Advertising) तथा कुछ अन्य विशिष्ट उपाय जैसे कि प्रेस, रेडियो, टेलीविजन, शिवायतें सुनने की व्यवस्था और प्रबन्धकत्वों द्वारा वार्षिक अथवा नियतकालीन रिपोर्टें प्रकाशित करना है।

लोक सम्पर्क स्थापित करने का सबसे महत्वपूर्ण माध्यम स्वयं कर्मचारी है। सरकारी कर्मचारी विनीत, शिष्ट तथा अभिकरण के कार्य संचालन की पद्धति से सुपरिचित होने चाहिये। प्रायः ऐसा होता है कि टेलीभोन संचालकों तथा स्वागत-कर्त्ताओं के पदों पर लड़कियों को नियुक्त किया जाता है क्योंकि यह समझा जाता है कि पुरुषों की अपेक्षा वे अधिक विनीत, शिष्ट तथा मिष्टभाषी होती हैं। प्रचार के सभी साधनों का उपयोग लोक-सम्बन्धों की स्थापना के लिये किया जाना

चाहिए। इस काम के लिए रेडियो, टेलीविजन व समाचारपत्रों आदि का भी समुचित उपयोग किया जाना चाहिए। सरकारी अभिकरणों को अपने ऐसे विशिष्ट क्षेत्र प्रवासित करने चाहिए जिनमें कि उनके उद्देश्य, लक्ष्य व कार्य आदि का दर्शन हो। अभिकरण के कार्यक्रमों की प्रकृति तथा उनके क्षेत्र (Scope) के सम्बन्ध में जनता को जानकारी प्रदान करनी चाहिए और उनके लिए जनता का समर्थन प्राप्त करना चाहिए। लोक-प्रतिवेदन (Public reporting) के साधनों का भी समुचित विकास किया जाना चाहिए। ऐसे नियतकालीन, प्रगति विवरण (Periodic progress reports) प्रकाशित किये जाने चाहियें जिनमें कि इन अभिकरणों की सफलताओं एवं प्राप्ति का सक्षिप्त दर्शन हो। ये विवरण आकर्षक होने चाहियें जिससे कि लोग उन्हें पढ़ें। लोक-सम्बन्धों की स्थापना के ये माध्यम इतने पूर्ण होने चाहिए जिससे कि इनके द्वारा लोक सम्पर्क के सभी उद्देश्य पूरे हो जाए। लोक सम्बन्धों की स्थापना करने वाले अधिकारी अपने कार्य के विरोधित होने चाहियें।

भारत में लोक सम्पर्क के यन्त्र

(Public Relations Machinery in India)

भारत में प्रचार का कार्य भारत सरकार के एक कार्यपालिका विभाग, अर्थात् सूचना तथा प्रसारण मन्त्रालय (Ministry of Information and Broadcasting) को सौंपा गया है। इस मन्त्रालय के कार्य निम्नलिखित हैं —

- (१) सरकारी प्रचार, जिसमें कि प्रकाशन व विज्ञापन सम्मिलित हैं,
 - (२) प्रसारण (Broadcasting),
 - (३) प्रदर्शनी के लिये फिल्मों की स्वीकृति प्रदान करना,
 - (४) समाचार रोल-रिप्री (News reels) तथा वास्तविक जीवन के चल-चित्रों (Documentary films) का उत्पादन तथा वितरण,
 - (५) समाचार पत्रों का पंजीकरण (Registration) तथा परिगणन,
- यह मन्त्रालय निम्नलिखित कार्यालयों के द्वारा अपने प्रचार के कार्यों को सम्पन्न करता है —

- (१) गवर्नर-जनरल आफ़ इण्डिया का कार्यालय (Directorate General, All India Radio, New Delhi),
- (२) प्रेस सूचना ब्यूरो (Press Information Bureau),
- (३) विज्ञापन तथा दृष्टिक प्रचार का निदेशालय (Directorate of Advertising and Visual Publicity),
- (४) प्रकाशन सम्भाग (Publications Division),
- (५) फ़िल्म सम्भाग, बम्बई,
- (६) फ़िल्मों के गुण-दोष विवेचकों का केन्द्रीय मण्डल (Central Board of film Censors),

(७) अनुसंधान तथा संश्लेषण विभाग (Research and Reference Division)

(८) भारतीय समाचार-पत्रों के रजिस्ट्रार (Registrar of Newspapers for India),

(९) पंचवर्षीय योजना प्रचार कार्यक्रम।

अब हम इन कार्यालयों के कार्यों की क्रमशः विवेचना करते हैं —

(१) दलित भारतीय छात्राश्रमिका— वर्तमान युग में छात्राश्रमिका प्रचार का सबसे अधिक महत्वपूर्ण साधन है। ४० भा० छात्राश्रमिका प्रामाण्य जनता, स्कूल के बच्चों औद्योगिक श्रमिकों तथा सशस्त्र सेनाओं के लिए विशेष कार्यक्रमों की व्यवस्था करती है। इन कार्यक्रमों के द्वारा सरकार की योजनाओं के सम्बन्ध में जनता की काफी जानकारी प्रदान की जाती है।

(२) प्रेस सूचना ब्यूरो— इसका मुख्य कार्य है, सरकारी क्रियाओं एवं नीतियों के बारे में प्रेस के द्वारा जनता को सूचनाएं प्रदान करना और उन क्रियाओं एवं नीतियों के सम्बन्ध में प्रेस के द्वारा ही प्रतिबिम्बित होने वाले जनमत की मुख्य प्रवृत्तियों से सरकार को परिचित रखना। यह पहले ही कहा जा चुका है कि लाभ-सम्पर्क एक 'द्विदिशीय यातायात' (Two way traffic) है। इससे द्वारा, एक ओर तो, सरकार की जनता की भावनाओं (Feelings) का ज्ञान होना चाहिए और दूसरी ओर जनता को सरकार की समस्याओं के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त होनी चाहिए। प्रेस सूचना ब्यूरो जनता को सरकार के सम्बन्ध में जानकारी प्रदान करता है और सरकार को जनता के बारे में।

(३) विज्ञापन तथा द्राष्टिक प्रचार का निर्देशालय— इसके कार्यों में, हस्त-हारी विज्ञापन देना, वर्गीकृत विज्ञापन देना, तथा विज्ञापकों (Posters), बड़े बड़े हस्तहारी पुस्तिकाओं आदि का निर्माण तथा वितरण करना सम्मिलित है।

(४) प्रकाशन सभाग— यह सभाग लोकप्रिय पुस्तिकाओं, पुस्तकों पत्रिकाओं व एल्बमों आदि के निर्माण वितरण तथा विक्रय के लिए उत्तरदायी होता है, जिन के द्वारा कि सरकार की क्रियाओं, देश के राष्ट्रीय स्थानों, तथा विभिन्न विकास कार्यक्रमों की प्रगति के बारे में जनता को जानकारी प्रदान की जाती है।

(५) फिल्म सभाग, बम्बई— भारतीय जनता में प्रचार करने का एक महत्वपूर्ण साधन सिनेमा में दिखाई जाने वाली फिल्में हैं। जनता के लिए उनका भारी शैक्षणिक महत्व है। इनके द्वारा देश तथा विदेश में घटित होने वाली घटनाओं से लोगों को परिचित रखा जाता है। चल-चित्रों प्रत्येक फिल्मों के द्वारा ही सरकारी प्रचार भी किया जाता है। यह सभाग छोटे-छोटे वास्तविक जीवन के चल-चित्रों, व्यंग्य चल चित्रों, अनुदेशात्मक चल चित्रों तथा समाचार चल-चित्रों का निर्माण करता है।

(६) फिल्मों के गुणगोचर विवेचकों का केन्द्रीय मण्डल— यह फिल्मों की जानकारी और जनता में प्रदर्शनों के लिए उनकी प्रभाषित करता है।

(७) अनुसंधान तथा श्रमपुद्गल सभाग— इसके मुख्य कार्य ये हैं (क) प्रचार के विषयों के सम्बन्ध में मूलभूत अनुसंधान कार्य करना, (ख) प्रचलित तथा अन्य विषयों पर आधारभूत टीकाओं तथा मार्ग-दर्शन की व्यवस्था करना, (ग) महत्वपूर्ण विषयों पर ज्ञान का सग्रह करना, और (घ) प्रचार करने वाली विभिन्न इकाइयों के प्रयोग के लिए प्रचार सामग्री तैयार करना।

(८) भारतीय समाचार-पत्रों के रेजिस्ट्रार का कार्यालय— यह कार्यालय भारत में समाचार-पत्रों के प्रकाशन, मूल्य तथा स्वामित्व आदि के बारे में धाँकड़े रखता है।

(९) सचिवशैली योजना प्रचार— जनता के सहयोग के बिना कोई भी योजना सफल नहीं हो सकती। योजनाओं के प्रचार का कार्य सूचना तथा प्रसारण मन्त्रालय के उत्तरदायित्व पर प्रचार के सभी साधनों के माध्यम से किया जाना है।

निष्कर्ष

(Conclusion):

लोक सम्पर्क का जनता पर क्या प्रभाव पड़ता है? यह प्रभाव अच्छा पड़ता है या बुरा? Rex Harlow के मतानुसार, इस प्रश्न का उत्तर इस बात पर निर्भर करता है कि लोक सम्पर्क व्यवस्था के नीतिशास्त्र का किस सीमा तक पालन किया जाता है कोई भी सत्ता अपनी वास्तविक प्रकृति (Nature) को छिपा नहीं सकती और जब लोक-सम्पर्क के कार्यक्रमों द्वारा छिपाने का उक्त कार्य सम्पन्न किया जाता है तो प्रबन्ध-व्यवस्था पर उनका उलटा ही असर पड़ता है। सगठन का हित इसी में है कि "लोक-सम्पर्क को कियामे ईमानदारी से पूर्ण, सत्य, स्पष्ट, अविद्वत तथा उत्तरदायी होनी चाहिए, वे उचित तथा वास्तविक होनी चाहिए, और उनका संचालन लोक-हित की दृष्टि से ही किया जाना चाहिए।"¹

इत प्रकार, लोकसम्पर्क के द्वारा प्रोत्पन्ना नहीं किया जाना चाहिए। इसके द्वारा तो केवल प्रचार का कार्य ही किया जाना चाहिए। प्रशासन की सफलताओं को शासनास्त्र विधिपद्धत (Parts) की सफलताओं के रूप में नहीं प्रस्तुत किया जाना चाहिए। Wright तथा Christian ने प्रबन्ध में लोक सम्पर्क (Public Relations in Management) नामक अपनी पुस्तक में नीतिशास्त्र (Ethics) की इस प्रस्तावित संहिता (Code) का समर्थन किया परन्तु यह निष्कर्ष निकाला कि जब तक कि लोक सम्पर्क को एक व्यवसाय (Profession) के रूप में पूर्ण मान्यता नहीं प्रदान की जाती, तब तक इस सम्बन्ध में हड़ व स्थायी नियमों की घोषणा का प्रयत्न करना अशुद्धिमानपूर्ण है। अन्य में यह कहा जा सकता है कि लोक सम्पर्क का उपयोग प्रोत्पन्ना के लिए नहीं, बल्कि शिक्षा एवं जानकारी के लिए किया जाना चाहिए। इसके द्वारा जन-सहयोग तथा जनता की उत्तरदायित्वता प्राप्त करने का

प्रयत्न करना चाहिए। हमके द्वारा प्रशासन तथा द्वासी नीतियों के बारे में जनता की गलतफहमियों को दूर करने का प्रयत्न करना चाहिए। लोकतन्त्रीय देश में, लोक-सम्पर्क का कार्य एक ऐसा अधिक विरगिन लोकतन्त्र के लिए पथ प्रदर्शित करना है जिसमें नि जनमत को अच्छी प्रकार से परिचित रखा जाता है।

घनेश वर्मा पूर्व निवृत्त मेवा प्रेम्बरी ने अपनी लोक-सम्पर्क समिति की एक महत्वपूर्ण रिपोर्ट प्रकाशित की, जिसमें नि जनता के दृष्टिकोण से विषय का विवेचन किया गया था। हम उसको यहाँ प्रस्तुत कर रहे हैं —

सरकारी लोक सम्पर्क में सामान्य विचारणीय बातें (General Considerations in Government Public Relations)

मूलमूल मान्यताएं

(Basic Assumptions)

जनता व केवल एक वर्ग से लोक सम्पर्क स्थापित करना उचित नहीं है, बल्कि यह भी व्यापक हिस्से का प्रतिनिधित्व करने वाले तथा घनेश वर्मा प्रस्तुत करने वाले जनता के घनेश व विविध वर्गों से स्थापित किया जाना चाहिए।

जनता के घनेश वर्गों के कारण, लोक सम्पर्क के कार्यक्रम को घनेश तर्कों में विभाजित कर लेना चाहिए। हमके लिए कोई एक विवरण अथवा क्रिया पर्याप्त नहीं हो सकती; बल्कि इनके लिये तो एक ऐसी व्यापक पद्धति अपनाई जानी चाहिए जिसमें जनता का प्रत्येक वर्ग ध्यान दिया जाय।

यह कार्यक्रम अभिकरण के अभिलेखों (Records) से प्रभावित होने वाली जानकारी के प्रस्तुतीकरण पर आधारित होना चाहिए।

छूट जनता के सामने काफी प्रतियोगिता विद्यमान रहनी है, अतः सरकारी अभिकरण को सूचनाओं के प्रस्तुतीकरण के ऐसे तरीके का प्रयोग करना चाहिए जोकि कम से कम उतने ही प्रभावशाली हो किन्तु कि उनके प्रतिद्वन्द्वियों के हो।

लोक-सम्पर्क के कार्यक्रम का सम्बन्ध केवल न्यूनाधिक रूप में औपचारिक विस्म के प्रचार माध्यम से ही नहीं है बल्कि सरकारी अधिकारी वर्ग तथा जनता के व्यक्तियों के बीच प्रत्येक प्रकार के वैयक्तिक सम्बन्धों से भी है। आश्चर्य तो यह है कि लोक सम्पर्क के इन पहलु पर कम ही ध्यान दिया गया है।

लोक सम्पर्क में न केवल अभिकरण (Agency) से जनता की ओर की सूचना तथा मद्भावना का प्रवाह ही सम्मिलित है, अतः इनका जनता से अभिकरण की ओर की प्रवाह भी सम्मिलित है। मार्ग दोनों दिशा को (Two ways-street) होना चाहिए।

बाधाएँ (Obstacles)

आधुनिक सरकार की जटिलता । सामान्य जनता का सामान्यतः उदासीन
होना ।

लोक सम्बन्धों के मामलों में अनेक सरकारी अधिकारियों द्वारा अपने उत्तर-
दायित्वों के महत्व को मान्यता देने का अभाव ।

प्रयोग की जाने वाली रीतियों की प्रभावपूर्णता को मापने के व्यक्तिनिरपक्ष
(Objective) तरीकों का अभाव ।

लोक सम्पर्कों की क्रियाओं के लिए सीमित धन की उपलब्धता तथा व्यावसा-
यिक एवं तकनीकी सहायताओं की आवश्यकता ।

निष्पक्षता बरतने में कठिनाई ।

जनता को यह समझाने में कठिनाई, कि लोक सम्पर्क के ये प्रयत्न अनिवार्यतः
प्रोपैनेण्डा-मात्र ही नहीं हैं । फिर एक विश्वास यह किया जाता है कि अधिकांश
सरकारी सूचनाएँ केवल प्रचार-मात्र ही होती हैं ।



परिशिष्ट १

प्रशासनिक 'त्रियाप्रणाली' पर प्रधान मंत्री द्वारा १० अगस्त, १९६१ को संसद के संयुक्त प्रस्ताव किया गया बक्तव्य ।

(१) प्रशासन में सुधार के लिए निरन्तर विचार होता रहता है । हाल ही में वर्तमान स्थिति पर पुनर्विचार किया गया था, विशेष कर तृतीय योजना के निर्धारण को दृष्टिगत रख कर ।

योजना का समयानुसार तथा प्रभावशाली क्रियान्वन प्राप्त की प्रशासनिक गतिविधियों का केन्द्र बिन्दु है ।

सरकारी प्रशासनिक यन्त्र पर पुनर्विचार करते समय द्वितीय योजना काल में अनुभव को गई कठिनाइयों तथा तृतीय योजना की आवश्यकताओं का ध्यान रखा गया है ।

(२) प्रशासनिक सुधार के लिए आवश्यक कदमों पर निर्णय लेते समय निम्नलिखित मूल्य उद्देश्यों को दृष्टिगत रखा गया है :

(i) व्यक्तियों और संगठनों का मूल्यांकन केवल परिणामों (Results) के आधार पर होना चाहिए । इस उद्देश्य से उन्हें उनके बायों, दायित्वों, साधनों, उपकरणों के समय क्रम, तथा उनकी प्राचुर्यपूर्ण मान्यताओं से स्पष्ट रूप से परिचित करा देना चाहिए । प्रत्येक कार्य में समुचित पुनरीक्षा तथा प्रोत्साहन की व्यवस्था की जानी चाहिए और व्यक्तियों तथा संगठनों को अपेक्षित परिणामों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक जिम्मेदारी, विश्वास तथा शक्तियाँ दी जानी चाहिए ।

(ii) वित्तीय नियन्त्रण की वर्तमान व्यवस्था का पुनर्गठन किया जाना चाहिए । वित्तीय प्रस्तावों में निहित प्रत्येक मद का निरीक्षण केवल महत्वपूर्ण मामलों तक ही सीमित होना चाहिए । उदारता के साथ वित्तीय जिम्मेदारी प्रशासनिक विभागों तथा विभागों द्वारा क्रियान्वन अधिकारियों को प्रदान की जानी चाहिए । वित्त मन्त्रालय को उन पर नियन्त्रण बजट-पूर्व जांच (Pre budget scrutiny) तथा समुचित प्रतिवेदन व्यवस्था (Reporting system), आवश्यक क्षेत्रों में कार्य-अध्ययन तथा अक्समात् निरीक्षणों के जरिए रखना चाहिए ।

(iii) विभागाध्यक्षों तथा नीतियों व कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने वाले कार्यपालिका अधिकारियों को जिम्मेदारी काफी बढ़ाई जायेगी । यह अधिक शक्तियाँ प्रदान करके तथा इस बात की आवश्यकता पर बल देकर किया जायेगा कि भ्रष्टाचार तथा लोभ सम्पर्क की समस्याओं का पहले से अधिक नियोजित आधार पर सामना किया जाये । व्यक्तिगत शिकायतों की सुनवाई की वर्तमान व्यवस्था के अतिरिक्त

प्रति वर्ष प्रत्येक विभागाध्यक्ष एक कार्यक्रम निर्धारित करेगा। इन कार्यक्रमों की जाच-परख मन्त्रालयों के सचिव करेंगे तथा वे ही इनकी क्रियान्वन-प्रगति की देख-रेख करेंगे।

(iv) प्रशिक्षण तथा परामर्श का प्रयोग करके कार्यपालिका विकास के एक सन्तुष्ट कार्यक्रम के जरिए लोक सेवाअधिकारियों की प्रवृत्ति योग्यता में वृद्धि की जायेगी। सरकार उन अधिकारियों को निकाल बाहर करने के लिए भी शक्तियाँ प्राप्त करेगी जिनके विरुद्ध अर्न्तक आचरण का सन्देह हो तथा जो अपने कार्य में प्रभावहीन हों।

(v) कार्य तथा क्रियाप्रणालियों के सरलीकरण का काम तीव्रता से जारी रखा जायेगा। ऐसा कार्य-अध्ययन (Work studies) तथा प्रशासन के सब क्षेत्रों में समुचित रूप से प्रशिक्षित अधिकारियों द्वारा नियुक्त करके किया जायेगा।

(vi) जनसम्पर्क के प्रश्न पर विशेष ध्यान दिया जायेगा (नम्रता, सहानुभूति इत्यादि गुणों को जागृत करने तथा विभिन्न कार्यों के लिए लोक-कार्यालयों में आने वाले व्यक्तियों के प्रति अधिकारियों की उच्चतापूर्ण मनोवृत्ति बढ़ाने के लिए कार्य-क्रमों की एक शृंखला प्रारम्भ की जायेगी। जनता में सरकारी सूचनाएँ प्रसारित करने के लिए उत्तमतर प्रयत्न किया जायेगा। जनता द्वारा सरकार को दिये गये प्रार्थना-पत्रों इत्यादि पर निर्णय लेने के लिए समय-सीमाएँ निर्धारित करने तथा जनता को उनसे अवगत कराने के विषय में भी निश्चय किया गया है।

(३) उपरोक्त व्यापक उद्देश्यों को मूर्त रूप देने के लिए कुछ ठोस प्रस्तावों की रचना की गई है। उनमें से कुछ मुख्य प्रस्ताव निम्नलिखित हैं —

(i) मन्त्रालयों को संगठन की किसी कठोर प्रणाली के अनुसार अपना संगठन करने की आवश्यकता नहीं। उन्हें संगठन की प्रणाली को कुछ व्यापक सीमाओं की परिधि में परिवर्तित करने की स्वतन्त्रता होगी जिससे वे अपनी निजी परिस्थितियों के अनुकूल कार्य की गति तथा स्वरूप को ढाल सकें।

(ii) मन्त्रालयों की नीति, सामान्य देख-रेख तथा स्तरों (Standards) को लागू करने के कार्यों से ही सम्बन्ध रखना चाहिए। परिणाम स्वरूप क्रियान्वन से सम्बन्ध रखने वाले अभिकरणों को अधिक मजबूत बनाना चाहिए तथा उन्हें अधिक दायित्व सौंपे जाने चाहिए।

(iii) वित्तीय प्रवृत्ति की जिम्मेदारी पहले से अधिक माना में मन्त्रालयों तथा क्रियान्वन करने वाले अभिकरणों को प्रदान करनी चाहिए। अब एक स्वीकृत कार्यक्रम को वांछित तथा उद्योग, सूचना व प्रसार, सामुदायिक विकास व सहकारिता मन्त्रालयों एवं साक्ष्य विभाग में दुरु किया जायेगा, ये निम्न विशेषताएँ सम्मिलित हैं —

(अ) वित्त मन्त्रालय तथा प्रशासनिक मन्त्रालयों के मध्य बजट-पूर्व जाँच-परख (Pre-budget scrutiny) के एक तीव्र कार्यक्रम का विधारण जिससे उन विषयों, जिनमें

विद्ये वष की वास्तविक माय-ब्यब की मर्दे महत्वपूर्ण नहीं समझी जाती, में वनट-अनुमान पहले की अपेक्षा शीघ्र बन सने, (ब) मन्त्रालयों को वित्तीय दाखिलों प्रदान करने में और अधिक उदारता का प्रयोग करना जिनमें कुछ अत्यधिक महत्वपूर्ण विषयों का छोड़कर प्रणालीनिक मन्त्रालय बजटोत्तर बान में वित्त मन्त्रालय से बार-बार पूछ-ताछ न करे, तथा (स) वित्त-मन्त्रालय द्वारा एक समुचित प्रतिवेदन व्यवस्था (Reporting system) तथा परीक्षण जांचो (Test checks) द्वारा प्रमुख वित्तीय पहलुओं पर नियन्त्रण। वित्त-मन्त्रालय भी साथ साथ प्रमुख उपक्रमों के अनुमानों की जांच-परेख तथा उन पर वित्तीय पुनर्विचार की अपनी व्यवस्था को मजबूत बनाने के लिए कदम उठा रहा है। इस कार्यक्रम की विशेषताओं पर विस्तार में विचार हो रहा है। यदि यह उपरोक्त चार मन्त्रालयों में सफल हुआ तो इसे वित्तीय प्रबन्ध की एक सामान्य व्यवस्था के रूप में सब मन्त्रालयों में लागू किया जाएगा।

(iv) सेवान अवधिसर तक के पदों तक के कर्मचारियों पर गृह मन्त्रालय का नियन्त्रण सम्बन्धित विभागों को हस्तांतरित कर दिया जाना चाहिए। इसके परिणाम स्वरूप ये कर्मचारीगत अपने अपने विभाग की आवश्यकताओं के अनुकूल प्रशिक्षण प्राप्त कर सकेंगे और कर्मचारीगत का प्रबन्ध भी उत्तमतर होगा।

(v) महत्वपूर्ण पदाधिकारी कम में कम पांच वर्ष तक एक पद पर रहेंगे। जिससे वे (उनमें) अपेक्षित (Expected) परिणाम दिला सकें। यदि उनके एक ही पद पर अनिश्चित के उद्देश्य से रहे जान के कारण उनकी प्रगति का मार्ग ध्वस्त हो तो इस हानि से उनकी समुचित सुरक्षा की जाए।

(vi) समिति, समूह तथा सम्मेलन इत्यादि का प्रयोग काफी कम किया जाना चाहिए। व्यक्तियों तथा अभिकरणों को पूर्ण दायित्व सीपा जाये तथा इसके साथ ही आवश्यक समय-एव विद्वान भी दिया जाए।

(vii) उपक्रमों की तकनीकी तैयारी तथा उनके क्रियान्वन के समय-क्रम को सुदृढ़ किया जाना चाहिए। विशेषकर इसलिए कि तृतीय योजना में शामिल किए गये बहुत से उपक्रमा व विषय में अभी तक प्राप्त जानकारी असन्तोषजनक है। ठोस सुभाव यह है कि चतुर्थ योजना के लिए तैयारी तुरन्त की जानी चाहिए तथा अगले तीन वर्षों में चतुर्थ योजना के उपक्रमों का अध्ययन पूर्ण करने के लिए एक व्यापक समय-तालिका बना लेनी चाहिए।

(viii) गृह मन्त्रालय वैज्ञानिक तथा तकनीकी पदों के लिए चुनाव की प्रक्रिया का अध्ययन करेगा। जिससे इस प्रकार के पदों पर नियुक्तियाँ पहले से अधिक गति के साथ की जा सकें।

(ix) सगठन तथा विधि सम्हाक (O and M Division) तथा मन्त्रालयों के कार्य अध्ययन कोष (Work study Cells) मन्त्रालयों के सचिवों द्वारा इगित उन क्रिया प्रणालियों का सरलीकरण एव सुधार करने के लिए निरन्तर अध्ययन करेंगे जिनके कारण निर्णय लेने तथा क्रियान्वन में विलम्ब होता है।

(x) प्रगति की जिम्मेदारी देख रख करने वाली सामान्य श्रुतता पर होगी किन्तु 'योजना उपक्रमों की समिति' (Committee on Plan Projects) तथा 'कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन' (Programme Evaluation Organization) जैसे अभिकरण प्रशासनिक अनुसंधान एवं मूल्यांकन का कार्य जारी रखेंगे।

(xi) प्रत्येक मंचालय में एक छोटी समिति नियुक्त की जायेगी जिसका कार्य अकायकुशल तथा उन व्यक्तियों का पता लगाना होगा। जिनकी निष्ठा तथा ईमानदारी पर संदेह हो और जिनपर नैतिक आधार पर अभियोग लगाया जा सकता हो। प्रभावहीन व्यक्तियों का सुधार तथा विकास करने के लिए प्रशिक्षण तथा परामर्श द्वारा प्रयास किया जायगा।

जो व्यक्ति सुधार नहीं सकते तथा जिनकी आयु ४५ से ५० वर्ष के बीच है उन्हें या तो ५० वर्ष की आयु पर या २५ वर्ष की सेवा पूरा कर लेने पर, जो भी पहले हो, सेवा निवृत्त कर दिया जाएगा। सेवा निवृत्ति के नियमों में आवश्यक संशोधन में किये जायेंगे। निष्ठा-हीन व्यक्तियों की समस्या का निराकरण पृथक रूप से किया जायगा।

(xii) सभी स्थापित सेवाओं के प्रारम्भिक प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम में कार्य अध्ययन (Work study) को एक अनिवार्य विषय के रूप में शामिल किया जायेगा। सेवारत कर्मचारियों (In service personnel) के लिए कार्य अध्ययन के कोर्स विस्तृत किए जायेंगे।

(xiii) सेवा के हर प्रकार के मदस्यों के लिए (Supervision) की विधियों सम्बन्धी प्रशिक्षण में वृद्धि की जायेगी।

(xiv) सुव्यवस्थित रूप से बनाये गये स्तरो (standards) पर आधारित प्रोत्साहन की एक योजना का प्रयोग किया जायेगा। समुचित पारितोषिक देकर कुछ निश्चित उद्देश्यों जैसे उपक्रमों की लागत में कमी करना उपक्रमों की विदेशी मुद्रा सम्बन्धी आवश्यकताओं में कमी करना उपक्रमों के क्रियान्वन में गतिशीलता लाना, हत्यादि की प्राप्ति के लिए प्रोत्साहन दिया जायगा।

(xv) उपक्रमों का प्रबन्ध प्रशासनिक व्यवहार का एक नया तथा महत्वपूर्ण भाग है। इसकी विशेषतायें हैं, निश्चित तथ्य तथा समयक्रम (Schedules), लागत व्यवस्था, क्रियान्वन में पहल की आवश्यकता तथा तकनीकी कार्यकुशलता एवं नवीनता पर बल। इनके लिए समुचित पूर्व नियोजन तथा सही-सही अनुमानन आवश्यक है। उपक्रमों की तकनीकी तैयारी तथा कार्य का समय-क्रम सुदृढ़ किया जायेगा। उपक्रमों पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की क्रिया को अधिक सरल तथा उपयोगी बनाया जायेगा।

(xvi) व्यक्तिगत तथा सामूहिक उत्तरदायित्व के विनाश के लिए प्रशिक्षण का प्रबन्ध किया जायेगा। निम्नलिखित व्यापक शीर्षकों के अन्तर्गत कई प्रकार के कदम उठाये जा रहे हैं

(अ) पहल, कार्यक्रम निर्धारण की योग्यता तथा अधिकारियों के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का विकास करने के लिए विधियों का निर्माण। (उदाहरणार्थ) अधि-

कारियों को अपने कार्य को स्वयं नियोजित करने तथा अपने कार्य का मूल्यांकन करने हेतु मासिक सम्बन्धी सुधार देने के लिए प्रोत्साहित किया जाएगा)।

(ब) कार्य में सुधार के लिए योग्यता की वृद्धि की जाएगी। (उदाहरणार्थ केस अध्ययनों एवं निर्णय लेने की प्रक्रियाओं में प्रशिक्षण द्वारा तथा विभिन्न प्रकार के उपक्रमों के लिए समय वितरण में सुधार हेतु मनिविधियों का चुनाव करके ऐसा किया जाएगा)।

(xvii) विभागाध्यक्षों को जनता के साथ सम्पर्क बनाये रखने तथा उनमें सुधार करने के लिए जिम्मेदार ठहराया जाएगा। वे कर्मचारियों की कठिनाइयों तथा मामलों की प्रकृति को ध्यान में रखकर पत्रों, प्रार्थनापत्रों तथा रिटीशनों का निपटारा करने के लिए जहाँ तक व्यावहारिक होगा समय-सीमा में लगाएंगे तथा दून समय-सीमाओं को जनता में प्रसारित करेंगे। इन बातों का प्रयास किया जाएगा कि दून समय-सीमाओं का पूर्णतया पालन किया जाए, केवल उन मामलों को छोड़कर जिनकी जांच परन्तु सामान्य परिस्थितियों की अपेक्षा अधिक विस्तार से करनी आवश्यक हो।

(xviii) प्रत्येक विभागाध्यक्ष अपने वाले वर्ष के लिए पहले से ही एक गोपनीय कार्यक्रम बनायेगा जिसमें प्रचलित भ्रष्टाचार के स्वयं भ्रष्ट कर्मचारी वर्ग के स्वरूप तथा स्थिति के सुधार के लिए उठाये जाने वाले कदमों का संकेत होगा। यह कार्यक्रम सम्बन्धित मन्त्रालय के सचिव के पास भेजा जायेगा। साथ ही विशेष पुलिस प्रतिष्ठान (Special police Establishment) भी प्रत्येक मन्त्रालय सचिव को प्रत्येक विभागाध्यक्ष के कार्यक्रम में प्रचलित भ्रष्टाचार पर अपने विचार भेजेगा। सचिव दोनों प्रपत्रों का अध्ययन करने के पश्चात् अन्तिम कार्यक्रम प्रनुमोदित करेगा तथा उसे विभागाध्यक्ष के पास भेजेगा। वह कार्यक्रम के क्रियान्वन की प्रगति का भी समय-समय पर ध्यान रहेगा।

(xix) इसी प्रकार प्रत्येक विभागाध्यक्ष द्वारा प्रति वर्ष एक ऐसा कार्यक्रम निर्धारित किया जायेगा जिसमें जन सम्पर्क सम्बन्धी बड़ी बड़ी समस्याओं का उल्लेख होगा तथा उनके निराकरण के लिए उठाये जाने वाले कदमों का संकेत दिया जाएगा। सम्बन्धित मन्त्रालय का सचिव इस कार्यक्रम के क्रियान्वन की प्रगति को भी समय-समय पर हलरेख करेगा।

(xx) जहाँ आवश्यक हो वहाँ सूचना प्रसारण के लिए उत्तरदायी अधिकारियों के माध्यम विशेष शाखाएँ होनी चाहिए। इन्हे जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए विशेष प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए।

(xxi) शिष्टता की अभिव्यक्ति के लिए राष्ट्रीय तरीके बनाय जान चाहिए तथा प्रमुख राष्ट्रीय समारोहों का लाभ उठाकर लोक प्रशासन के सेवा पक्ष पर बल देना चाहिए।

(४) लोक उद्यमों का प्रशासन एक पेचीदा विषय है। उनके संचालन के संगठनात्मक तथा प्रबन्धात्मक पहलुओं को प्रभावित करने वाली कुप्पुमनन समिति की रिपोर्ट पर पृथक् रूप से विचार हो रहा है। उनके संचालन के उन विशेष प्रश्नों

पर जो उनके आन्तरिक संयोजन तथा सम्बन्धों से सम्बन्धित थे, प्रशासन को सुदृढ़ करने की सामान्य समस्या के ही एक अंग के रूप में विचार हुआ। उपरोक्त निर्णय उन पर भी लागू किए जाएंगे, प्रत्येक संयोजन की निजी परिस्थितियों के अनुकूल उन निर्णयों का विस्तृत क्रियान्वन किया जाएगा। सरकारी उद्यमों के प्रशासनिक संचालनों को सुधारने के लिए निम्न परिस्थितियों निर्णय भी लिए गए हैं

(अ) सम्बन्धित मन्त्रालयों में सुदृढ़ तकनीकी नियोजन के लिए पथक कोषक (Cells) होने चाहिए जिनका कार्य उपक्रमों के व्यापक तकनीकी तथा आर्थिक पहलुओं एवं क्रियान्वन के निश्चित चरणों का अध्ययन करना हो तथा सब सम्बद्ध कदमों में समायोजन स्थापित करना हो।

(ब) बड़े-बड़े राजकीय उद्यमों में डिजाइन तथा शोध (Research) सम्बन्धी इकाइयाँ भी होनी चाहिए। नये उपक्रमों की तैयारी की जिम्मेदारी उन पर होनी चाहिए।

(स) सब बड़े उपक्रमों में मूल्यांकन, प्रगति पर पुनर्विचार आगतों में कमी, उत्पादन में वृद्धि तथा कार्य स्तर की जाँच करने के लिए इकाइयाँ होनी चाहिए। इन इकाइयों को प्रबन्ध के उच्चाधिकारियों के आधीन काम करना चाहिए किन्तु इन्हें देख रेख की प्रत्यक्ष श्रृंखला में हस्तक्षेप न करके स्वतन्त्र रूप से कार्य करना चाहिए।

(द) वित्त मन्त्रालय को अपना उपक्रम समायोजन कोषक (Project coordination cell) सुदृढ़ करना चाहिए जिससे वह (१) आगत के अनुमानों तथा उपक्रमों के व्यापक आर्थिक पहलुओं की गहराई से जाँच कर सकें तथा (२) केन्द्रीय सरकार की औद्योगिक गतिविधि के वित्तीय तथा आर्थिक पहलुओं पर एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करने की जिम्मेदारी सम्पन्न कर सकें।

(इ) योजनाओं विशेषकर औद्योगिक उपक्रमों सम्बन्धी योजनाओं के निर्माण के लिए प्राप्त अल्प समय को दृष्टिगत रखते हुए सम्बन्धित मन्त्रालयों को यह आदेश दिया जा रहा है कि वे चौथी योजना में शामिल किए जाने वाले उपक्रमों का अध्ययन अगले तीन वर्षों में पूरा कर लें।

(५) योजना आयोग न केन्द्रीय मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत सुझावों के अध्ययन के बाद परामर्श करने की प्रक्रियाओं को सगल करने का निश्चय किया है। आगत के अनुमानों में १०% या एक करोड़ रुपये (जो भी कम हो) तक के परिवर्तनों के लिए भव्य योजना आयोग की स्वीकृति आवश्यक नहीं होगी। वार्षिक योजनाओं पर दातचित अधिक महत्वपूर्ण उपक्रमों तथा कार्यक्रमों तक ही सीमित होगी। केन्द्रीय सहायता की प्रक्रियाओं में पहल ही सार्वभौमिकता दिया जा चुका है। क्षेत्र संचालित कार्यक्रमों की संख्या में भारी कमी कर दी गई है तथा राज्यों की योजनाओं में निहित कार्यक्रमों की उस सूची में भी कमी कर दी गई है जिनके लिए कुछ निर्धारित नियमों के अनुसार सहायता देनी पड़ती है। सहायता के ये नियम भा

सरल किये जा रहे हैं। जहाँ तक राज्यों के नार्मलसमी तथा उपक्रमों की प्रगति की रिपोर्टों का प्रश्न है यह प्रस्तावित किया गया है कि इन्हें केन्द्रीय सरकार के विमी एवं ही अभिकरण को सौंपित किया जाए, पर्यान् मन्वन्वित मन्त्रालय को समर्पित किया जाए, किन्तु रिपोर्टों की रूप-रेखा योजना आयोग से सलाह मागविरा करके बनायी जाए। आवश्यक मन्त्रालयों के माधमे सिद्धान्त केन्द्रीय मन्त्रालयों द्वारा क्रियान्वित किये जाने वाले कार्यक्रमों पर भी लागू होंगे।

(६) प्रशासनिक मुषार के किये किये गये निरुणों को यथासम्भव ध्यातव्य तथा विस्तृत रूप देने का प्रयास करने के बावजूद उपरोक्त वसन्ध कुछ सामान्य सिद्धान्तों का ही परिचय देना है। उन्हें मूर्त रूप देने के लिये धन मा कार्य करना बाकी है। यह एक अविरल कार्य है तथा स्पष्ट है कि एक ममय में इस प्रकार के किमी वसन्ध में उमका विस्तृत उत्तेष करना कठिन है। केन्द्र में केबिनेट सचिव को अध्यक्षा में प्रशासन पर एवं समिति की स्थापना की गई है। इसका विशेष कार्य उपरोक्त निरुणों के क्रियान्वन की प्रगति की जाव करना तथा मन्त्रि-परिषद् को ममय-समय पर इस सम्बन्ध में रिपोर्ट प्रस्तुत करना होगा।

उपरोक्त निरुणों की सूचना राज्य सरकारों को भी दी जा रही है। उनके क्रियान्वन के विषय में केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारों को प्रसन्नता से आवदक सहामता देगी।

परिशिष्ट २

वे विषय जिनके लिये वित्त मन्त्रालय उत्तरदायी है—

अ-आर्थिक मामलों का विभाग
(Department of Economic Affairs)

(१) विनिमय नियन्त्रण (Exchange Control)

- (१) विदेशी मुद्रा नियन्त्रण कानून का प्रशासन
- (२) विदेशी मुद्रा सम्बन्धी बजट निर्माण
- (३) विदेशी मुद्रा के स्रोतों का नियन्त्रण जिसमें विदेशी मुद्रा की दृष्टि से आयात के प्रस्तावों की जांच करना भी सम्मिलित है
- (४) विदेशी निवेश (Investment),
- (५) सोने तथा चांदी का आयात-निर्यात।

(२) आर्थिक विकास के लिए विदेशी सहायता (Foreign Aid for Economic Development)

(६) निम्नलिखित क्षेत्रों को वे अन्तर्गत भारत को प्राप्त होने वाली तकनीकी तथा आर्थिक सहायता —

- (अ) कोलम्बो योजना की तकनीकी सहयोग की स्वीय,
- (ब) चमरीकी चार सूची कार्यक्रम (Point Four Programme),
- (ग) संयुक्त-राष्ट्र सघीय तकनीकी सहायता प्रशासन (U N Technical Assistance Administration) का कार्यक्रम,
- (द) विभिन्न विदेशी सरकारों द्वारा प्रदान की जाने वाली अस्थायी तकनीकी सहायता।

(७) भारत द्वारा दी जाने वाली सहायता —

- (क) कोलम्बो योजना के अन्तर्गत सहयोगित आर्थिक विकास के लिए नेपाल सरकार को दी जाने वाली आर्थिक तथा तकनीकी सहायता,
- (ख) कोलम्बो योजना के सदस्य राष्ट्रों को इस योजना की तकनीकी सहायता स्वीय के अन्तर्गत दी जाने वाली सहायता,
- (ग) कोलम्बो योजना की परिषद तथा योजना की परामर्शदात्री समिति की बैठकों से सम्मिलित सब मामलों एवं निम्नलिखित विषय—

- (१) चमरीकी तकनीकी सहायता मिशन,
- (२) चमरीकी विकास एवं कोष,

- (३) गोलमथो घोषणा,
- (४) मार्ग द्वारा गढ़ायना,
- (५) थोड़ा प्रतिष्ठान तथा रोज़गार प्रतिष्ठान,
- (६) विदेशों से प्राप्त होने वाले ऋण तथा अनुदान,
- (७) अन्तर्राष्ट्रीय बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा बोध, आयात-निर्यात बैंक इत्यादि से

प्राप्त होने वाले ऋण तथा अनुदान।

(३) आन्तरिक वित्त

(Internal Finance) :

(६) मुद्रा तथा बैंकिंग, अर्थात् निम्न विषयों से सम्बद्ध प्रश्न—

(ग) ऐसने (Assay) डिपार्टमेण्ट, निम्नवर रिफाइनरी प्रोजेक्टों सहित
मिक्सुस्टी प्रेम तथा टक्काचें,

- (ब) सिक्क,
- (ग) मोट जारी करना,
- (६) रिज़र्व बैंक ऑफ इण्डिया, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया तथा दूसरे बैंक,
- (७) स्वदेशी बैंकिंग,
- (८) पूंजी ऋण पर देना तथा पूंजी देने वाले व्यक्ति,
- (९) निगोसिएशन ट्रस्ट्, मेन्टम ऐक्ट, १८८९ के अन्तर्गत छुट्टियाँ,
- (ख) भारत-गार बैंकिंग सम्मोले का प्रशासन,
- (ग) भारत के सेंट्रियल एन्डीमेण्ट के बोयार्ड्स के कार्य ।

(४) आर्थिक परामर्श

(Economic Advice) .

(१०) समुक्त राष्ट्र सभ तथा इससे सम्बद्ध मण्डलों (जैसे आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् एशिया तथा सुदूरपूर्व के लिए आर्थिक आयोग इत्यादि) से भारत के भाग लेने से सम्बन्धित आर्थिक तथा वित्तीय प्रश्नों पर आवश्यक सामग्री प्रस्तुत करना तथा सजिप्त निर्देश तैयार करना ।

(५) बजट (Budget) :

(११) साधन तथा स्रोत (Ways and means) ।

(१२) रेलवे बजट को छोड़कर अनुद्वारक तथा अपिक् अनुदानों सहित केन्द्रीय बजट का निर्माण करना ।

(१३) केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा ऋण लिए जाने तथा बाजारी ऋणों की व्यवस्था करना ।

(१४) लोक ऋण अधिनियम का प्रशासन ।

(१५) केन्द्रीय ट्रेडरी नियमों का प्रशासन ।

(१६) व्याज की दरों, ऋण की दरों, प्रीडविटिविटी टेस्ट रेट्स इत्यादि को निर्धारित करना ।

(१७) लेखाकन तथा लेखा परीक्षण की प्रक्रियाओं का निर्धारण एवं संगीकरण ।

(१८) राज्यों के पुनर्गठन, देस-विभाजन तथा राष्ट्रीय वित्तीय एकीकरण से सम्बद्ध वित्तीय मामले ।

(१९) भारत की प्राकृतिकता निधि सम्बन्धी नियमों का प्रशासन ।

(२०) केन्द्रीय वित्त स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए ट्रेजरी बिल्स इत्यादि ।

(२१) स्टॉकिंग पेन्शन— इंग्लैंड सरकार को उत्तरदायित्व का हस्तांतरण तथा वास्तविक दायित्व का निश्चित अनुमान ।

(२२) केन्द्रीय तथा राज्यों के बजटों की सामान्य रूप रेखा ।

(२३) वित्त आयोग ।

(२४) छोटी बचतें जिसमें राष्ट्रीय बचत संगठन का प्रशासन भी सम्मिलित है ।

(६) नियोजन (Planning) :

(२५) राज्यों को सन्विधान में विहित कानूनी अनुदान तथा उनके विकास, कार्यक्रमों और अन्य स्वीकृत उद्देश्यों के लिए अस्थायी वित्तीय अनुदान एवं ऋण ।

(२६) स्थानीय करारोपण ।

(२७) राज्यों का वित्त ।

(२८) सार्वजनिक संस्थाओं जैसे निगमों, नगरपालिकाओं इत्यादि द्वारा ऋण लेना ।

(२९) कैपिटल बजट ।

(३०) महत्वपूर्ण आर्थिक प्रश्नों से सम्बद्ध सहकारिता ।

(३१) नियोजन तथा विकास ।

(३२) करारोपण जोच आयोग ।

(३३) भारतीय सौक प्रशासन संस्थान को अनुदान ।

(३४) सामान्य तथा राज्यों के व्यवस्थापन (Legislation) के धार्मिक एवं वित्तीय पहलुओं की जाँच ।

(७) बिक्री कर (Sales Tax)

(३५) १९५६ के भारतीय बिक्री कर अधिनियम का प्रशासन ।

(३६) १९५६ के बिक्री-कर कानून विषयक बैलीडेशन ऐक्ट का प्रशासन ।

(३७) बिक्री-कर में स्थान पर अनिश्चित आवश्यकता कर का रोपण ।

(३८) राज्यों के बिक्री-कर से सम्बन्धित वे मामले जो राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए आते हैं ।

(८) बीमा (Insurance)

(३६) सामान्य बीमा से सम्बन्धित नीति, १९३८ के बीमा अधिनियम का प्रशासन, बीमा कम्पनियों के कष का समूह (Pool), जीवन बीमा निगम की अधीनस्थ कम्पनियाँ।

(४०) जीवन बीमा से सम्बन्धित नीति, जीवन बीमा अधिराज्य का राष्ट्रीयकरण, १९५६ के जीवन बीमा अधिनियम का प्रशासन, जीवन बीमा न्यायाधिकरण।

(९) निगम (Corporations)

(४१) औद्योगिक वित्त निगम (I F C) अधिनियम, १९४८ तथा पुनर्वाण वित्त प्रशासन (R F A) अधिनियम, १९४८ का प्रशासन।

(४२) राज्य वित्तीय निगम अधिनियम, १९५१ के अन्तर्गत राज्यों के वित्तीय निगम।

(४३) भारत औद्योगिक ऋण तथा विनिर्माण निगम लिमिटेड (I C I C I Ltd)।

(४४) रिफाइनन्स वारपोरेसन फॉर इन्डस्ट्री।

(१०) स्टॉक एक्सचेंज

(Stock Exchanges)

(४५) सिक्युरिटीज कान्ट्रोल एक्ट (रेगुलेशन) ऐक्ट, १९५६ का प्रशासन।

(४६) स्टॉक एक्सचेंजों का नियन्त्रण।

(११) कैपिटल ईजुज

(Capital Issues)

(४७) उवाइन्ट स्टॉक कम्पनियों द्वारा जारी किये जाने वाली पूंजी पर नियन्त्रण।

(१२) विभिन्न

(Miscellaneous)

(४८) बीमा विभाग का प्रशासन।

व-व्यय विभाग

(Department of Expenditure)

(१) वित्तीय नियम तथा प्रतिबन्ध और वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन (Delegation)।

(२) भारत सरकार के उन सब मन्त्रालयों व कार्यालयों से सम्बन्धित वित्तीय अनुमति जिन्हें किन्हीं नियमों के अधीन वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नहीं किया गया है या जिन्हें कोई सामान्य अथवा विशेष आदेश नहीं प्राप्त है।

(३) मितव्ययता नाने के लिए सरकारी सस्थानों की भर्ती पर पुनर्निर्धार ।

(४) लागत-लेखा (Cost accounts) सम्बन्धी प्रश्नों पर मन्त्रालयों तथा सरकारी उद्यमों को परामर्श देना तथा उनकी ओर से लागत की जाँच का कार्य सम्भालना ।

(५) दिल्ली प्रशासन से सम्बन्धित व्यय के प्रस्ताव ।

(६) भारतीय लेखा परीक्षण विभाग (I A A D)

(७) प्रतिरक्षा लेखा विभाग (D A D)

(८) हीराकुड बांध योजना के मुख्य लेखा-अधिकारी दिल्ली परामर्श दाता के कार्यालय ।

(९) केन्द्रीय वेतन आयोग ।

स-राजस्व विभाग (Department of Revenue)

(१) केन्द्रीय राजस्व मण्डल (C B'R) से सम्बद्ध सभी मामले ।

(२) एक्स्चेंज बिजो, चैंको, प्राप्तिगारी नोटों, सेडिंग बिजो, क्रेडिट पत्रों, बीमा पालि सियो, घेयरो के हस्तांतरण, डिबेन्चरो, प्रोक्सियो तथा रसीदों पर स्टैम्प ड्यूटी ।

(३) हर तरह के स्टैम्पों की सप्ताई तथा वितरण ।

(४) आयकर (इन्कमटैक्स एपीलेट ट्रिब्यूनल से सम्बन्धित मामलों को छोड़ कर), कारपोरेशन कर, केपिटल गेम्स कर, एक्स्चेंज प्रोफिट्स कर, बिजनेस प्रोफिट्स कर, एस्टेट ड्यूटी, सम्पत्ति कर, ब्याज कर, उपहार कर, तथा रेलवे यात्री भाड़ा अधिनियम से सम्बन्धित सभी मामले ।

(५) केन्द्र-शासित प्रदेशों में आयकारी का प्रशासन जैसे निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित प्रश्न —

(अ) मानव उपभोग के लिए मादक पेय पदार्थ,

(ब) अफीम, भारतीय शीजा तथा अन्य मादक वस्तुएँ ।

(६) वे औपधिया या सौन्दर्य प्रसाधन जिनमें ५ (ब) में उल्लिखित वस्तुओं का प्रयोग किया गया हो ।

(७) अफीम की कृषि, निर्माण तथा विक्री ।

(८) खतरनाक मादक वस्तुओं से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय समझौते तथा उनका क्रियान्वन ।

(९) सीमाकर नीति (जैसे भारतीय सीमाकर अधिनियम, सीमाकर बोर्ड, सीमाकर मूल्यांकन, उद्योगों की सीमाकर की दृष्टि से सुरक्षा, भूमि सीमा कर नीति, अन्तर्राष्ट्रीय-मण्डलीय प्राथमिकताओं इत्यादि) को छोड़कर सीमा कर से सम्बन्धित सभी मामले जिनमें, समुद्र, वायु या स्थल मार्गों द्वारा माल के आयात-निर्यात पर लगे कर, राजस्व के हित में आयात-निर्यात पर लगे प्रतिवन्ध तथा निषेध और सीमा करों की व्याख्या करना भी सम्मिलित है ।

(१०) केन्द्रीय भावकारी से सम्बन्धित सभी मामले ।

(११) नमक पर भारत-विभाजन से पूर्व दी गई छूटों की माफगी के लिए सभी दावे ।

(१२) धर्मोपस्थ संगठन :—

(अ) धानकर विभाग ;

(ब) सीमाकर (Customs) विभाग,

(स) केन्द्रीय भावकारी विभाग, तथा

(द) मादक वस्तुओं का विभाग

(१८ जनवरी १९६१ के भारत के अस्थापारण गजट में प्रकाशित ।)

परिशिष्ट ३

केन्द्रीय अनुमान समिति की वित्तीय वर्ष में परिवर्तन पर प्रस्तुत की गई २०वीं रिपोर्ट के कुछ अंश ।

(अ) वित्तीय वर्ष

(३६) वर्तमान वित्तीय वर्ष १ अप्रैल को प्रारम्भ होता है और ३१ मार्च को समाप्त होता है । १८६६-६७ तक वित्तीय वर्ष १ मई को प्रारम्भ होकर ३० अप्रैल को समाप्त होता था । १८६७ में इसमें ब्रिटिश परम्परा के अनुकूल परिवर्तन कर दिया गया ।

(३७) विभिन्न देशों के विभिन्न वित्तीय वर्ष हैं । ब्रिटेन, न्यूजीलैण्ड, जर्मनी ग्रीस तथा जापान में वित्तीय वर्ष १ अप्रैल को शुरू होता है और कनाडा में इसका प्रारम्भ १ जनवरी से होता है । एक बार में इसको बदलकर १ जुलाई कर दिया गया था किन्तु बाद में फिर १ अप्रैल कर दिया गया । फ्रांस, आस्ट्रिया, बेल्जियम, चैकोस्लोवाकिया, तथा पोलैण्ड में यह प्रथम जनवरी को शुरू होता है और आस्ट्रेलिया, हंगरी, इटली, स्वीडेन तथा अमेरिका में इसका प्रारम्भ प्रथम जुलाई को होता है । बर्मा में इसका प्रारम्भ १ अक्टूबर को होता है ।

(३८) भारतीय दर्याप्री को देखते हुए वित्तीय वर्ष की अनुकूलता पर कई बार विचार हुआ है । इसका निश्चय अवश्य ही प्रशासनिक सुविधा, राजकीय आय के विषय में अधिक अच्छी पूर्व-घोषणा तथा बजट के कुशल क्रियान्वयन जैसे तत्वों के आधार पर होगा । इस सम्बन्ध में भारतीय वित्त तथा मुद्रा पर १९१५ में प्रस्तुत की गई चैम्बरलैन कमिशन की रिपोर्ट से उद्धृत करना उपयुक्त होगा —

“भारतीय राजस्व, चाहे वे रेलवेज, सीमा करो या मालपुजारी के अन्तर्गत हो, घसाधारण रूप से प्रत्येक वर्ष की कृषि सम्बन्धी गतिविधियों की सफलता असफलता के अनुसार गिरता-बढ़ता रहता है और कृषि सम्बन्धी गतिविधियाँ स्थायी रूप से दक्षिणी-पश्चिमी मानसून पर निर्भर हैं जो जून से अक्टूबर तक भारतीय उप-महाद्वीप तथा बर्मा पर छापी रहती हैं । वर्तमान व्यवस्था के अन्तर्गत भारतीय बजट मार्च के अन्त से पूर्व प्रस्तुत किया जाता है तथा वित्त मन्त्री को उस सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व के अज्ञान में ही अपने अनुमान तैयार करने पड़ते हैं जिस पर पूरे वर्ष के परिणाम निर्भर होंगे ।”

आयोग ने यह मत व्यक्त किया कि, ‘वित्तीय दृष्टि से बजट के लिए वर्तमान तिथि अत्यधिक अनुविधाजनक है ।’

आयोग ने मुझ पर दिया कि वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ की तिथि बदल कर १ अप्रैल से १ जून या एव नवम्बर कर दी जानी चाहिए। क्योंकि प्रान्तीय सरकारें इस परिवर्तन के पक्ष में नहीं थी इसलिए भारत सरकार ने १९२१ में इसे न बदलने का निश्चय किया। उसके बाद बताया जाता है कि सरकार व राष्ट्रीय विकास परिषद् दोनों ने इस प्रश्न पर विचार किया है और यह निष्कर्ष निकाला है कि वित्तीय वर्ष को परिवर्तित करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

(३६) राजस्व की पूर्ण-पोषणा तथा इसके मानमूल से सम्बन्ध का प्रश्न केन्द्रीय सरकार को चायद महत्वपूर्ण न लगे क्योंकि उनकी मुख्य धामदनी प्रायः सरकारी करो तथा सीमा बरा से होती है। किन्तु जहाँ तक राज्य सरकारों का सम्बन्ध है मानमुजारी का प्रश्न महत्वपूर्ण भिन्नता पैदा कर सकता है। इस प्रश्न के प्रतिरिक्त दो अन्य तत्व भी हैं जिन पर विचार करना आवश्यक है। प्रतिवर्ष बजट अप्रैल के अन्त तक पास किया जाता है और इसके बाद मन्त्रालयों तथा विभागों के उनके बजट अनुदानों के विषय में सूचित कर दिया जाता है। व फिर अपने अधीनस्थ अधिकारियों को इसी प्रकार की सूचनाएँ भेजते हैं। सामान्यतः कार्यक्रमों के क्रियान्वयन से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध अधिकारियों के पास ऐसी सूचनाओं के पहुँचने में एक मास का समय लग जाता है। तब तब देन के अधिवाय भागों में मानमूल वर्षा प्रारम्भ हो जाती है और बहुत से क्षेत्रों में विकास कार्य रुक जाता है। वास्तविक कार्य मानमूल के बाद ही अर्थात् अक्टूबर के आस-पास शुरू होता है और वित्तीय वर्ष के अन्त तक चलता रहता है। किन्तु अभी दो-तीन महीने समाप्त हुए नहीं होते कि विभागों को निर्देश दे दिए जाते हैं कि वे आयामी फरवरी के अन्त में ससद में प्रस्तुत होने वाले बजट में शामिल करने के लिए अपने-अपने कार्यक्रम तथा मांगें भेजें इसका परिणाम यह होता है कि बहुत से कार्य न केवल उस वर्ष में अधूरे रह जाते हैं जिसमें उन्हें प्रारम्भ किया जाता है बल्कि वित्तीय वर्ष के अन्तिम दिनों में या तो अनावश्यक रूप से भारी खर्च कर दिया जाता है या फिर विभिन्न कार्यों के लिए निश्चित धन-राशि का एक बड़ा भाग बिना खर्च किए हुए बचा रह जाता है इसके साथ-साथ वर्तमान व्यवस्था के परिणाम स्वरूप राष्ट्रीय जन शक्ति (Man power) का भी अपव्यय होता है। यह व्यवस्था राष्ट्र के प्रतिनिधियों जिनकी सख्या अकेले केन्द्र ही में ७५० के लगभग है— को ६ मास तक के लिए व्यर्थ बाध कर रख देती है; पहले तीन महीनों में तो वे बजट पर बाद विवाद में हिस्सा लेने तथा उस पर मतदान करने के लिए एक स्थान पर जमे रहते हैं तथा अगले तीन महीनों में वे मानमूल वर्षा के कारण बंधे रहते हैं क्योंकि इस मौकाम में उनके लिए अपने-अपने चुनाव क्षेत्रों का दौरा करके वहाँ के लोगों से बैठ करना बहिन हो जाता है।

(४०) यह महसूस किया जाता है कि उपरोक्त कठिनाइयों को वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ की तिथि बदल कर १ अक्टूबर करके दूर किया जा सकता है। जून से अगस्त तक के मानमूल महीनों का प्रयोग तब बजट की तैयारी के पूर्व अन्तिम तथा अन्तिम चरणों

के लिए किया जा सकता है। क्योंकि बजट की तैयारी शुरू होने तक सब कार्यों का महत्वपूर्ण भाग समाप्त हो चुकेगा इसलिए नये अनुमानों का निर्माण पहले से अधिक सुनिश्चित व ठीक तरीके से किया जा सकेगा। बजट संसद में अगस्त के उत्तरार्द्ध में प्रस्तुत किया जाकर सितम्बर के अन्त में पास किया जा सकता है। यह भी व्यवस्था की जा सकती है कि इस काल में वित्त, करारोपण तथा अनुदान सम्बन्धी विधेयकों के अलावा किसी अन्य विधेयक पर विचार न हो जब तक कि वह अत्यधिक महत्वपूर्ण ही न हो। क्योंकि प्रस्तावित व्यवस्था में कार्यों का काल (Works season) एक ही वित्तीय वर्ष में पड़ेगा (वर्तमान व्यवस्था में वह आधा-आधा दो वर्षों में पड़ता है) इसलिए कार्यों का क्रियान्वन तथा उनके लिए प्रदत्त धनराशि को खर्च करना अधिक सरल हो सकेगा। राज्य सरकारों के साथ परामर्श करके उपरोक्त सुझाव को शीघ्र मूर्त रूप देना वाछनीय है।

परिशिष्ट ४

कार्य-स्तर विषयक बजट निर्माण (Performance Budgeting)

दुधू व्यक्तियों ने यह सुझाव दिया है कि ससद के पास कोई ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए जिससे वह बजट में विभिन्न विभागों को प्रदान किये गये खर्च का मूल्यांकन कर सके । यह मूल्यांकन यह जानने के उद्देश से किया जाना चाहिए कि जिन धनो के लिये धन स्वीकृत किया गया था उनकी प्राप्ति हुई है कि नहीं । बजट निर्माण को कार्य-स्तर से सम्बन्धित करने का यह सुझाव रेलवे विभाग तथा अन्य सरकारी व्यावसायिक एवं औद्योगिक उपक्रमों के लिए दिया गया है । बजट में निहित अनुदानों को उन उद्देश्यों के लिए खर्च किया जाता है जिन्हें ससद न स्वीकृत कर दिया हो । यह देखने के लिए खर्च का पुनर्निरीक्षण किया जाना जरूरी है कि क्या निर्धारित समय-सीमा, न्यूनतम लागत तथा खर्च में अधिकतम मितव्ययता बरत कर परिणाम प्राप्त किये गये हैं कि नहीं ।

वित्त के उपमन्त्री को इस विचार की उपयोगिता के विषय में सन्देह था और उन्होंने बजट निर्माण को कार्य-स्तर से सम्बन्धित करने के सुझाव को सफलतापूर्वक प्रपनाने के लिए पाच सप्ते आवश्यक बताया । उन्होंने कहा

(१) इसके लिए दीर्घावधि के आधार पर सरकारी गतिविधियों के विषय में पहले से कार्यक्रम निर्धारित करने की व्यवस्था करना आवश्यक होगा ,

(२) कार्यक्रम के "प्रतिम परिणाम" मापन योग्य होने चाहिए ,

(३) बजट में दिखायी गई धनराशि में सम्पूर्ण लागत शामिल होनी चाहिए ,

(४) कार्यक्रम को बजट निर्माण करने वाले अधिकारों द्वारा क्रियान्वित किया जाना चाहिए , तथा

(५) बजट में निर्धारित धनराशि इतनी होनी चाहिए कि निश्चित तथा परिवर्तनशील लागत के अनुसार उसका प्रयोग किया जा सके ।

उन्होंने अन्त में कहा "ये बातें एक सीमा तक ही पूरी की जा सकती हैं और इसमें सन्देह है कि यह सब मूल्यांकन बजट प्रणाली की तैयारी के साथ सम्बद्ध किया जा सकता है ।"

फिर भी इस प्रकार के बजट निर्माण के किसी न किसी रूप का प्रयोग किया जा सकता है । योजना उपक्रमों की समिति (Committee on Plan Projects) योजना उपक्रमों में मितव्ययता तथा कार्यकुशलता लाने के लिए अध्ययन संचालित कर सकती है ।

BIBLIOGRAPHY

PART I

BROUGHT UP TO DATE JULY, 1963

- 1 Appleby, Paul H *Morality and Administration in Democratic Government* Louisiana State University Press Baton Rouge —1952
- 2 Appleby, Paul H *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949
- 3 Appleby, Paul H *Big Democracy* New York 1945
- 4 Arnold, Thurman W *The Symbols of Government*, New Haven Yale University Press 1935
- 5 Bruce, Maurice *The Coming of the Welfare State—* Bastford 1961
- 6 Cushman, Robert E *The Independent Regulatory Commission* Oxford University Press, 1941
- 7 Dey, S K *Panchayati Raj* Asia Publishing House Bombay, 1961
- 8 Dimock Marshall E *A Philosophy of Administration, Towards Creative Growth* New York, 1958
- 9 Dimock, Marshall
Edward & Dimock,
Gladys Ogden *Public Administration*, Rinehart and Company, Inc New York, Second Printing 1954
- 10 Dorey H O *Handbook of Organisation & Methods* Techniques Brussels, 1951
- 11 Dunsire, A *The Making of an Administration*, Manchester University Press, 1956
- 12 Fayol, Henri *Industrial and General Administration*, 1916
- 13 Fesler, James W *Area and Administration*, University Ala., 1949

- 14 Findlay Ransald M *The Art of Administration* Edinburgh, 1952
- 15 Finer S E *A Primer of Public Administration*, Frederic Muller Ltd., London 1950
- 16 Follett Mary Parker 'How must Business Management Develop in order to possess the Essentials of a profession? In Henry C. Metcalf and L. Urwick (Eds) *Dynamic Administration* New York, 1941
- 17 Gaus Jonn M *The Frontiers of Public Administration* Chicago 1936
- Leonard D White and
 Marshall E Dimock
- 18 Gladden E N *An Introduction to Public Administration* London, 1949
- 19 Gladden E N *The Essentials of Public Administration* London, 1953
- 20 Graves W Brooke *Public Administration in a Democratic Society* Boston, 1950
- 21 Gullick Luther "Notes on the Theory of Organisation Paper on the Science of Administration Institute of Public Administration 1937
- 22 Krishnamachari V T *Report on Indian and State Administration Government of India Planning Commission* New Delhi 1962
- 23 Lepawsky, Albert *Administration The Art and Science of Organisation and Management*, New York, 1955
- 24 Maddick Henry *Democratisation Decentralisation And Development* Asia Publishing House, Bombay 1963
- 25 March James G *Organisations U S A* 1958
- and Simon Herbert A
- 26 Martin, Roscoe C *New Horizons in Public Administration* University of Alabama 1946
- (Ed)
- 27 Marx Fritz Morstern *Elements of Public Administration* New York 1946
- (Ed)

- 28 Meyer, Paul Administrative Organisation, A Comparative Study of the Organisation of Public Administration London, 1927
29. Millett, John D The Process and Organisation of Government Planning Columbia University Press 1947
- 30 Moonay, James D The Principles of Organisation, Harper Brothers, New York
- 31 Mooney James D & Oward Industry, 1931
Reley, Alen C
- 32 Nigro, Felix (Ed) Public Administration Readings and Documents New York, 1957
- 33 Pfiffner, John M Public Administration, New York, 1946
- 34 Prakash Om The Theory and Working of State Corporations, George Allen & Union Ltd London
- 35 Romani, John H Changing Dimensions in Public Administration, Digest of the 1962, ASPA National Conference in Detroit, University of Michigan 1962
- 36 Saloman, Leon I. The Independent Federal Regulatory Agencies, The H W Wilson Co, New York, 1959
(Ed)
- 37 Simon, Herbert A Public Administration, New York, 1950
Donald S Smithburg,
& Victor A Thompson
- 38 Taylor, Frederik The Principles of Scientific Management, New York, 1947
- 39 Tead, Ordway Administration Its Purposes and Performance Harper & Brothers, New York, 1959
- 40 Tead, Ordway Democratic Administration Association Bess 1945
- 41 Truman, David B Administrative Decentralisation, University of Chicago Press, 1940
- 42 United Nations A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice

- with special reference to developing countries, New York, United Nations Department of Social and Economic Affairs, 1961
- 43 Urwick, L. The Elements of Administration, Harper & Brothers New York, 1944
- 44 Urwick, L. Meisels Henry C. (Eds.) Dynamic Administration, New York, 1941
- 45 Waldo Dwight The Administrative State A Study of Political Theory of American Public Administration, New York, The Ronald Press Company, 1941
- 46 Waldo Dwight Ideas and Issues in Public Administration McGraw Hill Book Company M, 1953
- 47 Waldo Dwight Perspectives on Administration, University of Alabama Press, 1956
- 48 Wallace Schuster Federal Departmentalization, A Critique of Methods of Organization, Columbia University Press, 1941.
- 49 Warner Richard. The Principles of Public Administration A Study in the Mechanics of Social Action, London, 1947.
- 50 White, Leonard D. Introduction to the Study of Public Administration New York, 1948.
51. White, Leonard D. Trends in Public Administration, McGraw Hill, New York, 1933
52. Willoughby, W F. Principles of Public Administration, Baltimore 1927, (Indian Edition is also available)
- 53 Wilson, Woodrow "The Study of Administration" Political Science Quarterly, June, 1887, Vol 2. Reprinted in the Quarterly, Dec., 1941, Vol. 56, pp 431-406
-

PART II

PERSONNEL ADMINISTRATION

54. Ahmad, Jaleel . The Expert and the Administrator, University of Pittsburg Press, 1959.
55. Banks, A. L., and Hislop, J. A. The Art of Administration University Tutorial Press Ltd , London, 1961
56. Barnard, Chester I. The Functions of the Executive, Harvard, University Press, 1930
57. Blan, Peter M The Dynamics of Bureaucracy, Chicago University of Chicago Press, 1955
58. Burnham, James. The Managerial Revolution, New York, 1941.
59. Campbell, E A. Civil Service in Britain (Penguin, 1955).
- 60- Chapman, Brian. The Profession of Government : The Public Service in Europe, London, 1959.
61. Cohen, Emmeline W. The Growth of the British Civil Service, (George Allen & Unwin Ltd. for the Fabian Society, 1937).
62. Craig, Sir John. History of Red Tape, (Macdonald & Evans, 1955)
63. Critchley, T. A The Civil Service Today, London, 1951
64. Dale, E. H. The Higher Civil Service in Great Britain
65. Dimock Marshall E. 'Administrative Vitality, The Conflict with Bureaucracy' Harper & Brothers, New York, 1959
66. Dimock, Marshall E. The Executive in Action Harper & Brothers, New York, 1945

- 67 Dunnill Frank *The Civil Service, Some Human Aspects* George Allen & Unwin, London, 1956
- 68 Edwin, B Flippo *Principles of Personnel Management*, New York 1961
- 69 Finer Herman *The British Civil Service*, George Allen & Unwin Ltd for the Fabian Society 1937
- 70 Finer Human. *Theory and Practice of Modern Governments* London, 1949
- 71 Gladden, E N *Civil Service or Bureaucracy ?* (London Staples, 1956)
- 72 Gladden E N *The Civil Service Its Problems and Future*, London, 1941
- 73 Greaves H R G *The Civil Service in the Changing State*, George G Harrap & Co Ltd , 1947
- 74 Hewart Lord *New Despotism* (1929)
- 75 Hyneman, C S *Bureaucracy in a Democracy*, New York, 1950
- 76 Kingsley J Donald *Representative Bureaucracy* (Yellow-springs, Ohio Antioch Press 1944)
- 77 Meckenzie, W J M.,
and Grove, J W *Central Administration in Britain* (Longmans, 1957)
- 78 Merton Robert K
(Ed) *Reader in Bureaucracy*, (Glencoe, 911 The Free Press, 1952)
- 79 Mills, C Wright *White Collar*, New York, 1956
- 80 Parkinston A
Northcote *Parkinson's Law*, Boston, 1957.
- 81 Roboson, W A
(Ed) *The British Civil Service*, London, 1937
- 82 Robson, W A
(Ed) *The Civil Service in Britain and France*, The Hogarth Press, London, 1956
- 83 *Report of the Machinery of Govern-ment*, (Haldan Committee) 1918
- 84 *Report of the Royal (Tomlin) Com-mission on the Civil Service*, 1957.

- 85 Santoy, Peter du
86 Siffin, William J
87. Sisson, C H
88 Strauss, E.
87 Tead, Ordway
90. Truman, D B
91. Walker, Harvey
92 Weber, Max.
93. Wheare, K C
94 White, Leonard D
55 Whyte William H
- The Civil Service, London, 1957
Towards the Comparative study of Public Administration, Indian University Press, Bloomington, Indiana, 1959
The Spirit of British Administration and some European Comparisons, Faber & Faber Ltd, London, 1959
The Ruling Servants Bureaucracy in Russia France and Britain, George Allen & Unwin Ltd, London 1961
The Art of Leadership, (McGraw Hill Book Company Inc 1935)
Governmental Process Political Interests and Public Opinion, New York, 1957
Training Public Employees in Great Britain, 1935
Essays in Sociology (Ed Gerth and Mills) 1947, Chapter on Bureaucracy, The Machinery of Government, Oxford, 1945
The Civil Service in the Modern State A Collection of Documents, The University of Chicago Press Chicago, Illinois, U S A, 1930
'The Organisation Man,' New York 1956
- From the Civil Service Assembly of the United States and Canada
96 Digest of the State Civil Service Laws, (Chicago, 1943)
97. Public Relations in Public Personnel Agencies, Chicago, 1947
98 Readings in Public Personnel Administration Chicago, 1942
99 Training in the Public Service Chicago 1941

PART III

FINANCIAL ADMINISTRATION

- 100 Aggarwal, P P The System of Grants-in-Aid in India Bombay Asia, 1959
- 101 Anstey, Verma The Economic Development of India, (Fourth Ed) London, Longmans,
- 102 Banerjee, P Provincial Finance in India London, Macmillan, 1929
- 103 Bator Francis M The Question of Government Spending, New York, Harper, 1960
- 104 Beer, Samuel, Treasury Control, Oxford, 1956
- 105 Bridges, Sir Edward Treasury Control, London, Stamp Memorial Lecture, 1950
- 106 Brittain, H The British Budgetary System, London, Allen & Unwin, 1959
- 107 Buck, A E Financing Canadian Government Chicago Public Administration Service, 1959
- 108 Burkhead, Jesse Government Budgeting, New York, John Wiley & Sons, 1956
- 109 Chanda, A.K Aspects of Audit Control, Bombay, Asia, 1959
- 110 Chubb, Basil The Control of Public Administration Financial Committees of the House of Commons, Oxford, 1952
- 111 Durell, A J V The Principles and Practice of the System of Control over Parliamentary Grants, London, Gieves Publishing House, 1917
- 112 Dutt, R C The Economic History of India, 2 Vols Delhi Publications Division, 1960

113. Einzig, Paul. ..The Control of the Purse, London, Secker of warburg, 1959.
114. Gadgil, D R. ..Indian Planning and the Planning Commission, Ahmedabad, Harold Laski Institute of Political Science, 1959.
115. Galloway, Frederick B ..Reform of the Federal Budget, Washington, Library of the Congress, 1953.
116. Ghosh, O. K The Indian Financial System. Allaha- bad, 1958.
117. Gopal, M H Financial Policy of the Indian Union, 1947-53 Delhi, Delhi School of Eco- mics, 1954.
118. Gorwala, A. D. ..Report on Efficient Conduct of State Enterprises.
119. Gwyer, Maurice & Appadorai, A. (Eds.) Speeches and Documents on the Indian Constitution 1921-47, New Delhi, Oxford, 1957
120. Gyan Chand ..Financial System of India London, 1926.
121. Hanson, A. H. ..Public Enterprise and Economic Development, London, 1958.
122. Heath, T L. The Treasury, 1927.
123. Hicks, Mrs U K. ..Public Finance Survey—India, New York, U. N. O. 1951.
124. Indian Institute of Public Administration The Organisation of Government of India, Bombay, Asia, 1957.
Budgeting in India, New Delhi, 1960.
125. Jennings, Sir Ivar. ..Parliament (Seconded)
126. Jennings, Sir Ivar. Cabinet Government (Second Ed) Cambridge, 1960.
127. Johnson, Eldred A ..Accounting Systems in Modern Busi- ness, 1956. MC GRAW-Hill.
128. Jones, W H Morris Parliament in India, London, Long- mans, 1957.
129. Karve, G. D. .. Public Administration in Democracy.

- 130 Kaul M N *Conversations on Parliamentary Practice and Procedure*, New Delhi 1951
- 131 Krishnamachari T T *Speeches* New Delhi, Govt of India 1958
- 132 May Sir Thomas Erskine *A Treatise on the Law, Privileges Proceedings and usage of Parliament*, 13th Edition London
- 133 Millet John D *Government and Public Administration The Quest for Responsible Performance* Chapters 8-9 pp 141-192, Mc Graw Hill Book Company, 1959
- 134 Millikhan Max (Ed) *Income Stabilisation for Developing Democracy* New Haven Yale University Press 1953
- 135 Misra B R *Economic Aspects of the Indian Constitution* Orient Longman 1952.
- 136 Montgomery Robert H *Auditing Theory and Practice*, 6th Ed 1940
- 137 More S S *Practice and Procedure of Indian Parliament* Bombay, Thacker & Co., 1960
- 138 Morrison Herbert *Government and Parliament, A Survey from the Inside*, London 1954
- 139 Mukherjee A R *Parliamentary Procedure in India* Oxford University Press
- 140 Musgrave R A *The Theory of Public Finance*, New York 1959
- 141 Myrdal Gunnar *Indian Economic Planning* New Delhi Congress Party in Parliament 1958
- 142 Oakey, Francis *Principles of Government Accounting and Reporting* 1921
- 143 Pigou, A C *A Study in Public Finance*, London, Macmillan 1956
- 144 Pinto P J J *Financial Administration in India* Bombay New Book Depot 1943
- 145 Reserve Bank of India *Banking and Monetary Statistics of India*, Bombay, 1954

- 146 Royal Institute of Public Administration Budgeting in Public Authorities, London, Allen & Unwin, 1959
- 147 Santhanam, K Union and State Relations in India, Bombay, Asia, 1960
- 148 Shah, K T Government of India, Bombay Tripathi & Co., 1924
- 149 Shukdher, S L Budgetary Systems in various countries, New Delhi, 1957
- 150 Smithies, Arthur The Budgetary Process in U S A New York, McGraw Hill, 1955
- 151 Sovani, N U Post-War Planning in India, Bombay, 1948
- 152 Strachey, Sir John India—Its Administration and Progress, London, Macmillan, 1903
- 153 Thomas P J The Growth of Federal Finance in India Oxford, 1939
- 154 U N O Budgetary Structure And Classification of Accounts, 1957
- 155 U N O Government Accounting and Budgetary Execution 1951
- 156 U. N O National and International Measures for Full Employment, 1951
- 157 U N O Standard & Technique of Public Administration, 197
- 158 Watal, P K The System of Financial Administration in British India Bombay, 1924
- 159 ABC of Government Finances, New Delhi, Government of India, 1943
- 160 Parliamentary Financial Control in India Simla, Minerva Book Depot, 1953
- 161 Willoughby, Willoughby and Lindsay Financial Administration of Great Britain, Washington, The Brookings Institution 1929
- 162 Wheel K C Government by Committee, Oxford, 1955
- 163 Young, Sir Hilton The National System of Finance (Second Ed.) London, John Murray, 1924

REPORTS

- 164 Report of the Advisory Planning Board, New Delhi, Government of India, 1946
 - 165 Report of N Gopalaswami Ayyangar, New Delhi, Government of India, 1949
 - 166 Annual Reports of the Ministry of Finance, New Delhi, Ministry of Finance
 - 167 Annual Reports of the O & M Directorate, New Delhi, Cabinet Secy
 - 168 Audit Reports (Central) New Delhi, Office of the Comptroller & Auditor General
 - 169 Report of the Advisory Planning Board, New Delhi, Government of India, 1949
 - 170 Report of the Economy Committee of the Congress Party in Parliament, New Delhi A, I, C C, 1959
 - 171 Reports of the Estimates Committee, New Delhi, Lok Sabha
 - 172 Reports of the Estimates Committee, London, H M S O
 - 173 Report on the Form of Accounts (Crick Committee) London, H M S O 1950
 - 174 Reports of the Hoover Commission
 - (i) Report to the Congress on Budgeting and Accounting, Washington 1949
 - (ii) Report to the Congress on Budgeting and Accounting, Washington 1955
 - 175 Report of the Muddiman Committee on the working of Reforms Government of India 1924
 - 176 Reports of the Public Accounts Committee (Epitome) (U K) H M S O , 1937
 - 177 Report of the Public Accounts Committee (India), New Delhi (2 Vols) Government of India 1960
 - 178 Report of the Flowden Committee on the Control of Public Expenditure London H M S O 1961
 - 179 Report of the Royal Commission on Expenditure, London, 1926
 - 180 Report of the Taxation Enquiry Commission (3 Vols), New Delhi Government of India 1953
 - 181 Report of Sir Richard Tottenham on the Reorganisation of the Machinery of Government of India, New Delhi, 1945-46
-

PART IV

CITIZEN AND ADMINISTRATION

- | | | |
|------|------------------------------------|---|
| 182. | Dicey | The Development of Administrative Law in England, April 1915 |
| 183 | Dickinson, John | Administrative Justice and the Supremacy of Law (Harvard University Press, 1927) |
| 184 | Harlow, Rex , F | Public Relations in War and Peace, (New York, 1942) |
| 185 | James, Hart | An Introduction to Administrative Law, with Selected Cases (New York, 1950) |
| 186 | Robson, William A | Justice and Administrative Law A Study of the British Constitution, Stevens London 1951 |
| 187 | Wade, H W R. | Administrative Law, Oxford, 1961 |
| 188 | Wright, J H , and
B A Christian | Public Relations in Management (New York, 1949) |
| 189 | | Civil Service Assembly , the United States and Canada, Public Relations in Public Personnel Agencies, (Chicago, 1941) |

PART—V

CONCERNING INDIAN ADMINISTRATION

- 190 Appleby, Paul H Re-examination of India's Administrative System with special reference to Administration of Government's Industrial and Commercial Enterprises, Government of India Cabinet Secretariat, Delhi
- 191 Appleby, Paul H Public Administration in India, Report of Survey, Government of India, Cabinet Secretariat, New Delhi, 1953
- 192 Bhambhri, C P Parliamentary Control Over Finance in India, Jai Prakash Nath & Co , Meerut, 1959
193. Bhambhri, C P Parliamentary Control Over State Enterprise in India, Metropolitan, Faiz Bazar, Dec 1960
194. Chanda, A K Indian Administration, London Allen & Unwin 1958
- 195 Dwarka Das Role of Higher Civil Service in India, Popular Book Depot, 1958.
- 196 Gorwala, A D The Role of Administration—Past, Present and Future
- 197 Gorwala, A D Report on Public Administration, Government of India, Planning Commission, 1951
- 198 Gorwala, A D Of Matters Administrative, Bombay, 1958
199. Commission of Enquiry on Emoluments and Conditions of Service of Central Government Employees 1957-59 Report, Ministry of Finance, Government of India

- 200 Annual Reports of Ministries of the Government of India
- 201 Annual Reports of the Union Public Service Commission of India
- 202 Annual Reports of the Organisation and Methods Division in India
- 203 Descriptive Memoirs of various Ministries of the Government of India
- 204 Estimates Committee Reports of the Indian Parliament
- 205 First, Second and Third Five Year Plans, Government of India, Planning Commission
- 206 Government of India, Reorganization of Machinery of Government Report 1949
- 207 Hand book of Rules and Regulations for the All India Services (As on 1st October, 1958) Volume I and II issued by the Government of India Ministry of Home Affairs, Government of India Press, Delhi 1958
- 208 Public Accounts Committee Reports of the Indian Parliament
- 209 Reports of the Committee on Delegated Legislation of the Indian Parliament

JOURNALS

- 210 Administrative Science Quarterly Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, Ithaca, New York
 - 211 Journal of the National Academy of Administration, Mussoorie
 - 212 International Review of Administrative Sciences, Brussels
 - 213 Public Administration Review, U S A
 - 214 Public Administration, London
 - 215 Public Administration Australia
 - 216 The Newzealand Journal of Public Administration
 - 217 The Indian Journal of Public Administration, New Delhi
-